



## **Salmonella typhimurium DT 104**

### **et case studium i samspillet mellem risikohåndtering, usikkerhed og risikokommunikation**

Jensen, Karsten Klint

*Publication date:*  
2004

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Jensen, K. K. (2004). *Salmonella typhimurium DT 104: et case studium i samspillet mellem risikohåndtering, usikkerhed og risikokommunikation*. Center for Bioetik og Risikovurdering. Projektrapport / Center for Bioetik og Risikovurdering Nr. 4



# PROJEKTRAPPORT

## SALMONELLA TYPHIMURIUM DT 104

– et case studium i samspillet  
mellem risikohåndtering, usikkerhed  
og risikokommunikation

Karsten Klint Jensen

# SALMONELLA TYPHIMURIUM DT 104

– et case studium i samspillet mellem risikohåndtering,  
usikkerhed og risikokommunikation

Karsten Klint Jensen

Karsten Klint Jensen:

Salmonella Typhimurium

DT 104

– et case studium i samspillet mellem risikohåndtering,  
usikkerhed og risikokommunikation

© Center for Bioetik og Risikovurdering 2004

Projektrapport 4

Rapportredaktion: Peter Sandøe og Geir Tveit

Grafisk design: Oktan, Peter Waldorph

Tryk: Schultz Grafisk

Center for Bioetik og Risikovurdering

Rolighedsvej 25

1958 Frederiksberg C

bioethics@kvl.dk

www.bioethics.kvl.dk

# INDHOLD

5	Forord
7	<b>Baggrund</b>
8	Problemformulering
9	<b>Rolleliste</b>
11	<b>Undersøgelsens hovedkonklusioner</b>
11	Kontekst
12	Egne værdier
13	Samspil med andre aktører
14	Usikkerhed
15	Handlinger: også en form for kommunikation
15	Perspektiver
19	<b>Fase 1: Salmonella Typhimurium DT104 – en trussel etablerer sig i Danmark</b>
19	Beskrivelse af handlinger på baggrund af officielle dokumenter
22	Rekonstruktion ud fra det fulde materiale
23	Analyse af samspillet
27	<b>Fase 2: En presseomtale med stor effekt</b>
27	Fjernsynsudsendelsen 'Et farligt nummer'
27	Rekonstruktion og analyse på baggrund af det fulde materiale
31	<b>Fase 3: Myndighedernes handlingsplan</b>
31	Beskrivelse af handlinger på baggrund af officielle dokumenter
41	Rekonstruktion og analyse på baggrund af det fulde materiale
45	<b>Fase 4: Det senere forløb</b>
45	Meget grove træk af forløbet
45	Kortfattet rekonstruktion af uenighederne mellem Danske Slagterier og myndighederne
47	<b>Metodiske overvejelser</b>
47	Teoretiske overvejelser
49	<b>Oversigt over materiale</b>



# FORORD

Projektet bag denne rapport er finansieret af Danske Slagteriers Basic Research Funding Programme II. Projektet har haft en styringsgruppe bestående af Bent Nielsen, Henrik C. Wegener og Dorte Lau Baggesen. Undersøgelse og analyse er udført af Karsten Klint Jensen. Peter Sandøe har været projektleder og har endvidere ydet bidrag til formulering af konklusioner. Geir Tveit har bidraget til undersøgelse og analyse af mediedækningen og har endvidere bidraget til at gøre rapporten læsevenlig og trykklar.

Danske Slagterier har ikke sat betingelser af nogen art for projektet bortset fra at være repræsenteret i styringsgruppen. Det har været en nødvendighed for projektet at have en styringsgruppe med nær tilknytning til forløbet. De problemer, der kan være heri, er imødegået ved at sikre, at projektets hovedresultater kunne formuleres i sammenhæng på afstand af styringsgruppen, før de blev forelagt denne.

Dette projekt havde ikke været muligt uden de deltagende parter store imødekommenhed. Jeg vil gerne benytte lejligheden til at takke alle, jeg har interviewet, for deres positive og åbenhjertige deltagelse i projektet. Jeg vil også gerne takke en lang række mennesker, der har hjulpet med at fremskaffe materiale af forskellig art. Bettina Ingrisch og Bent Nielsen har ydet en stor indsats med at fremskaffe referater fra Danske Slagterier og Lis Alban og Jan Dahl har hjulpet med at fremskaffe andet materiale. Martin Andersen har været behjælpelig med at finde materiale frem fra Landsudvalget for Svin. Knud Børge Pedersen har velvilligt åbnet Statens Veterinære Serumlaboratorium/Danmarks Veterinærinstituts journal for mig, og Lene Jensen har været den, der har fundet materialet frem, ligesom hun og hendes kolleger i en periode beredvilligt delte deres kontor med mig. Henrik G. Jensen har fundet materiale frem fra direktorat og ministerium. Vicky Kastbjerg og Lone Vester Jensen har renskrevet alle interviews. Endelig vil jeg gerne rette en tak til medlemmerne

af styringsgruppen for deres store engagement i projektet.

Afslutningsvis har et udkast til rapport været forelagt alle interviewede personer. Jeg betragter det som en succes for de gennemførte fortolkninger, at alle, der har meldt tilbage, i det store hele har oplevet dem som dækkende og fair. Samtidig er mange kommet med konstruktive kommentarer, der har bidraget til at højne den endelige rapportes kvalitet betydeligt, hvilket jeg er meget taknemmelig for. Eventuelt resterende fejl og mangler er dog udelukkende mit ansvar.

December 2004

*Karsten Klint Jensen*





## BAGGRUND

Som det eneste land i verden blev der i Danmark i 1997 taget initiativ til et særligt bekæmpelsesprogram for, og en særlig regulering af multiresistent *Salmonella enterica ssp. enterica* serovar Typhimurium fagtype DT104 – i det efterfølgende blot benævnt DT104 – der på forskellig måde rakte ud over den almindelige *Salmonella*-handlingsplan og -regulering. Om end bekæmpelsesprogram og regulering siden 1997 flere gange er blevet justeret, så er princippet om en særskilt håndtering af DT104 blevet fastholdt op til i dag.

Det oprindelige initiativ til denne særskilte håndtering kom i høj grad fra Danske Slagterier, der i anledning af, at de første tilfælde i danske (svine)besætninger blev konstateret i 1996, ønskede at reagere hurtigt på de farer, man så deri, og som i øvrigt gerne ville demonstrere, at man kunne handle på eget initiativ i den slags situationer. Planen var groft sagt at søge at holde DT104 ude af Danmark ved simpelthen at nedslagte de inficerede besætninger.

Imidlertid gled sagen på flere måder Danske Slagterier af hænde. En helt central hændelse er en fjernsynsudsendelse på DR1 (Journalen: Et farligt nummer), der blev sendt 23. december 1997, og hvor der blev vist billeder fra nedslagtning af en svinebesætning. Man så bl.a. aflivning af grise og rengøringsarbejde af folk i beskyttelsesdragter. Udsendelsen fremhævede utvetydigt Danske Slagteriers frivillige indsats på bekostning af Veterinærdirektoratet, der kritiseredes voldsomt for langsommelighed i forbindelse med udstedelsen af en ny bekendtgørelse vedrørende DT104.

Samtidig med at Danske Slagterier gerne ville tage saneringsprogrammet op til revision i begyndelsen af 1998, blev udsendelsen anledning til en politisk-administrativ proces, hvor det nye Veterinær- og Fødevarerdirektoratet (dannet 1. juli 1997) under betydelig politisk opmærksomhed vurderede situationen vedrørende DT104 og henover foråret 1998 udarbejdede en handlingsplan, der blandt andet rummede en screening af husdyrbesætninger. Den helt afgørende beslutning var imidlertid at vurdere fund af DT104 særskilt, idet enhver fore-

komst af denne bakterietype i fersk kød ansås for at stride mod Levnedsmiddelovens krav (§ 12) om fødevarerikkerhed. Denne beslutning er populært kaldet kravet om nul-tolerance over for DT104. Handlingsplanen var akkurat på plads i slutningen af maj 1998, da et større udbrud med DT104 med dansk svinekød som kilde fandt sted under stor bevågenhed fra medier og politikere.

Danske Slagterier oplevede efterfølgende, at de var blevet fanget i en fælde, hvor de som følge af den særskilte håndtering blev påtvunget store udgifter, der skønnedes at være ude af proportion med det udbytte, de gav anledning til. Man måtte konstatere, at saneringsstrategien blev meget dyr, idet antallet af inficerede besætninger på trods af indsatsen vedblev at stige. I samråd med myndighederne blev saneringsprogrammet derfor opgivet i 2000 til fordel for en reduktionsstrategi, men den særskilte håndtering af DT104 og kravet om nul-tolerance fastholdtes. Sideløbende skete endvidere det, at Danske Slagterier – især på baggrund af forskning udført af Statens Serum Institut – ændrede holdning til grundlaget for den særskilte håndtering af DT104, idet denne efterhånden ikke længere sås at adskille sig væsentligt fra andre *Salmonella*-typer.

I 2002 anmodede Danske Slagterier officielt om, groft sagt, at særbehandlingen af DT104 skulle ophæves. Det førte til gennemførelsen af en omfattende risikovurdering af effekterne af dette forslag, som gennemførtes af Zoonosecentret og Institut for Fødevarerikkerhed og Toksikologi (med en sundhedsmæssig vurdering af Kåre Mølbak, Statens Serum Institut), og som afsluttedes i 2003. Resultatet blev igen justeringer af håndteringen, men ikke en ophævelse af selve princippet om særskilt håndtering. Oplevelsen af at været fanget i en fælde forstærkedes således af, at Danske Slagteriers ønske om og argumentation for at ophæve princippet om en særskilt håndtering af DT104 ikke blev imødekommet af myndighederne i et for Danske Slagterier acceptabelt omfang.

### **Problemformulering**

Nærværende undersøgelse benytter forløbet vedrørende DT104 som en case med henblik på at give en systematisk analyse af risikohåndteringsbeslutninger, især beslutninger med henblik på at imødegå nye trusler, der kun er begrænset viden om. Vægten vil især blive lagt på (1) en analyse af det underliggende værdigrundlag, de forskellige aktører handler ud fra, og det samspil mellem aktørerne, dette giver anledning til, (2) en analyse af holdningen til usikkerhed i vidensgrundlaget og (3) en analyse af den eksplicite og implicitte kommunikation i forbindelse med beslutningerne. Målet er at uddrage, hvad aktørerne kan lære af forløbet med henblik på at skabe et fremtidigt grundlag for at integrere kompetencer vedrørende værdispørgsmål og kommunikation i selve risikohåndteringen.

# ROLLELISTE

## Danske Slagterier

Danske Slagterier er en fælles brancheorganisation for andelssvineslagterierne og tilknyttede virksomheder. Danske Slagterier har til opgave at lede, koordinere og gennemføre fælles opgaver for branchen. Aktiviteterne finansieres dels af produktionsafgifter fra slagtning (Svineafgiftsfonden), dels af kontingenter fra medlemsvirksomhederne.

## Fødevareministeriet

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri blev dannet i 1996. Hensigten var at samle hele jord-til-bord-kæden under ét ministerium og i den forbindelse at give højere prioritering til forbrugerinteresser. Den første minister var Henrik Dam Kristensen (S), der sad frem til 2000, hvor han afløstes af Ritt Bjerregaard (S). Efter regeringsskiftet i 2001 blev Mariann Fisher Boel (V) minister. Ved den seneste regeringsrokade i 2004 blev dele af ministeriet, herunder Fødevaredirektoratet samt Danmarks Fødevare- og Veterinærforskning, overført til det nye Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Hans Chr. Schmidt (V) blev fødevareminister, mens Henriette Kjær (K) blev familie- og forbrugerminister.

## Fødevare- og Veterinærdirektoratet

Fødevare- og Veterinærdirektoratet dannedes 1. juli 1997 ved en sammenlægning af Levnedsmiddelstyrelsen og Veterinærdirektoratet. Hermed skete en større omorganisering af ansvarsområderne. Efter kort tid ændredes navnet til Fødevaredirektoratet, som i 2004 blev overført til det nye Familie- og Forbrugerministerium under navnet Fødevarestyrelsen.

## Institut for Fødevaresikkerhed og Toksikologi

Forskningsinstitut under Levnedsmiddelstyrelsen og senere uder Veterinær- og

Fødevaredirektoratet, der nu er lagt sammen med Danmarks Veterinærinstitut til Danmarks Fødevareforskning. Afdelingen for Mikrobiologisk Sikkerhed har rådgivet myndighederne om bl.a. zoonoser med hovedvægten på forbrugersiden.

## Kødbranchens Fællesråd

Kødbranchens Fællesråd er brancheorganisation for okse- og kalvekødsområdet i Danmark. Medlemmerne er kreaturslagterier og tilknyttede virksomheder samt Dansk Landbrug.

## Landsudvalget for Svin

Landsudvalget for Svin er nedsat af tre basisorganisationer, nemlig Danske Slagterier, Dansk Landbrug og Danske Svineproducenter. Landsudvalget har det faglige ansvar for den levende gris, dvs. frem til slagteriet. Udvalget står for en række forsøgs- og udviklingsopgaver i forbindelse med svineproduktion samt formidling af resultaterne heraf.

## Levnedsmiddelstyrelsen

Levnedsmiddelstyrelsen var oprindeligt en del af Sundhedsministeriet, men blev lagt ind under Fødevareministeriet i 1996. Dækkede oprindeligt især toksikologi og kemiske stoffer i levnedsmidler. Medarbejdere herfra fik en fremtrædende rolle i Fødevareafdelingen i det nydannede Fødevare- og Veterinærdirektorat.

## Statens Serum Institut

Statens Serum Institut er en forsknings-, produktions- og servicevirksomhed under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der har til opgave at forebygge og bekæmpe smitsomme sygdomme og medfødte lidelser. I forbindelse med Salmonella (og andre fødevarebårne sygdomskilder) foretager Statens Serum Institut overvågning og registrering af sygdomsepisoder hos mennesker. Statens Serum Institut

deltager også i opklaringen af udbrud med typebestemmelse af bakterier og indhentelse af patientoplysninger.

#### **Statens Veterinære Serumlaboratorium**

Sektorforskningsinstitution, oprindeligt under Landbrugsministeriet og overført til Fødevareministeriet ved dettes oprettelse. Efter sammenlægning med Statens Veterinære Institut for Virusforskning var navnet i 2002-2003 Danmarks Veterinærinstitut. Herefter lagt sammen med forskningsinstitutterne under Fødevaredirektoratet (bl.a. Institut for Fødevarer sikkerhed og Toksikologi) under navnet Danmarks Fødevare- og Veterinærforskning, senere Danmarks Fødevareforskning. Har til opgave at bidrage til forebyggelse og bekæmpelse af zoonoser og antibiotikaresistens samt husdyrsygdomme. Det sker dels gennem overvågning, diagnostik og rådgivning og dels gennem forskning og udvikling.

#### **Veterinærdirektoratet**

Veterinærdirektoratet var oprindeligt en del af Landbrugsministeriet, men blev lagt ind under Fødevareministeriet i 1996. Frem til sammenlægningen med Levnedsmiddelstyrelsen i det nye Fødevare- og Veterinærdirektorat dækkede Veterinærdirektoratet udover smitsomme husdyrsygdomme også kød- og levnedsmiddelkontrol. Efter sammenlægningen, hvor navnet en kort tid var Veterinærtjenesten og herefter Veterinærdelingen, overgik disse områder til andre afdelinger, men man har stadig ansvaret for zoonoser i primærproduktionen.

#### **Zoonosecentret**

Zoonosecentret har til opgave at overvåge og forebygge smittespredning og deltager i bekæmpelse og eftersporning af zoonoseudbrud. Zoonosecentret har også en væsentlig opgave i at koordinere den nationale indsats på disse områder. Centret var tidligere en del af Statens Veterinære Seruminstitut og hører nu under Danmarks Fødevareforskning.

# UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSIONER

Den model af beslutninger, undersøgelsen lægger til grund for analyserne, er beskrevet i afsnittet om metodiske overvejelser (se side 47). Ifølge denne sker beslutninger i et tæt samspil mellem faglighed og værdier og med en bestemt holdning til usikkerhed. Samtidig sker de i et samspil med andre beslutningstagere, hvor der kan være større eller mindre grad af interesse modsætninger.

Fokus for en risikohåndteringsbeslutning vil ofte være på den teknisk-videnskabelige del af beslutningsgrundlaget. Denne undersøgelse sætter i stedet fokus på de dele af beslutningsgrundlaget, der normalt ikke er i centrum ved en risikohåndteringsbeslutning, men ofte blot er underforståede. De præsenteres her under fem hovedoverskrifter: kontekst, egne værdier, samspillet med andre aktører, holdning til usikkerhed samt kommunikationsaspektet ved handlinger.

Hovedkonklusionen af undersøgelsen er, at manglende, mangelfuld eller misforstået erkendelse af disse dele af beslutningsgrundlaget kan lede til uforudsete og eventuelt uønskede konsekvenser af beslutningerne. Der er derfor grund til at skaffe sig indsigt i dem for derved at kunne inddrage dem mere bevidst i beslutningerne.

I det følgende skal der på baggrund af analysen af hændelsesforløbet vedrørende DT104 gives eksempler på, at hvert af de fem elementer kan slå afgørende igennem i beslutningerne og præge de endelige konsekvenser. Det skal understreges, at selv om illustrationerne peger på uønskede konsekvenser af beslutninger, så har undersøgelsen lagt til grund, at der i alle situationer er handlet ud fra gode grunde. Undersøgelsen giver således ikke grundlag for at slutte til, at nogen i situationen kunne eller burde have handlet anderledes. I stedet peges der på nogle fremadrettede konsekvenser, som aktørerne kunne drage for bedre at integrere kompetence i værdispørgsmål, kommunikation mv. i sine risikohåndteringsbeslutninger.

Endelig skal der i et perspektiverende afsnit diskuteres nogle af de mere principielle overvej-

elser, som forløbet vedrørende DT104 giver anledning til ud fra en samfundsmæssig synsvinkel.

## Kontekst

En beslutning om, hvordan man skal håndtere en ny risiko, der er dukket op, finder altid sted i en kontekst, der vil præge fortolkningen af informationer. Den isoleret set samme sundhedsrisiko kan derfor blive tolket meget forskelligt, afhængigt af, hvorledes konteksten ser ud. Der er en forhistorie, som alle kender, og som alle danner deres holdninger og forventninger ud fra. Disse forventninger vil også præge enhver pressedækning. Forhistorien indbefatter specielt en række beslutninger, der allerede er truffet, og den vil afspejle sig i den måde, den offentlige regulering er skruet sammen på. Dermed er de handlingsalternativer, der reelt er til rådighed i situationen, i høj grad allerede forudbestemt.

## Eksempel:

*I Danmark i 1996 var forhistorien præget af, at Salmonella i flere omgange havde været en "sag", og at der på baggrund heraf var iværksat Salmonella-handlingsplaner, som både Danske Slagterier og Statens Veterinære Serumlaboratorium havde investeret prestige i. I lyset heraf tolkedes informationerne om DT104 fra Storbritannien som en trussel, der kunne kompromittere de igangværende handlingsplaner. I Holland på samme tidspunkt havde Salmonella ikke på tilsvarende måde været en "sag"; antallet af humane tilfælde var støt faldende, og der var som følge heraf ikke et interventionsprogram i gang. Interessen var i stedet samlet om at bekæmpe svinepest. På denne baggrund forekom DT104 ikke at være et problem, der krævede en særlig indsats. Tværtimod ville det være absurd at forestille sig en særlig intervention med tanke på DT104 i en situation, hvor der ikke var et generelt Salmonella-handlingsprogram.*

I særlig grad kan de offentlige myndigheders spillerum være begrænset i den situation, hvor noget bliver en "sag". Her vil der i pressen og/eller fra politisk side typisk være meget klare forventninger

om indgreb af en bestemt art, der ikke kan overses. Sammen med den forhistorie, der i øvrigt er, kan myndighederne være efterladt med meget begrænset spillerum. En spektakulær sag i et land kan således komme til at præge konteksten i dette land i mange år frem.

### **Eksempel:**

*Myndighedernes handlingsspillerum efter fjernsynsprogrammet 'Et farligt nummer': I dette tilfælde var det i konteksten politisk uønskværdigt, at myndighederne skulle engagere sig i et omkostningskrævende saneringsprogram i svinesektoren. I 1997 havde myndighederne således været tilfredse med, at Danske Slagterier på egen hånd havde gjort en indsats i primærproduktionen. Efter 'Et farligt nummer' rejstes der af både presse og politikere en klar forventning om offentlig indgriben. Danske Slagterier, Statens Veterinære Serumlaboratorium og andre havde ved flere lejligheder tilkendegivet, at forekomst af DT104 i fersk kød til forbrug var uønsket. I denne kontekst er det svært at se, at myndighederne havde andre muligheder end at stille et krav om nul-tolerance med hensyn til det ferske kød, idet man kun derved både kunne imødekomme forventningerne og fastholde erhvervet på det økonomiske ansvar.*

### **Egne værdier**

Beslutningstageren vil endvidere bringe et sæt værdier ind i konteksten, som vil være styrende for de beslutninger, han træffer. Værdierne befinder sig på forskellige niveauer og kan være mere eller mindre bevidste for beslutningstageren.

Mest håndgribelige er de målsætninger, som beslutningstageren formulerer mere eller mindre eksplicit i situationen. Selv om disse som hovedregel er klart erkendte, kan der dog være tale om, at der fremføres en række isolerede delmålsætninger, uden at eventuelle konflikter mellem dem er afklarede. I en sådan situation vil omgivelserne være nødsaget til at fortolke, hvordan disse uformidlede delmålsætninger kan forstås under ét.

### **Eksempler:**

*Danske Slagteriers udspil var på den ene side præget af et ønske om generelt at beskytte forbrugerne mod DT104 og om at forsøge at gøre dette ved nedslagtning af ramte besætninger, og på den anden side var det præget af bestyrelsens krav om, at der skulle sættes en økonomisk ramme for indsatsen. Der er selvfølgelig altid en økonomisk side af fødevaresikkerhed, der nødvendiggør en prioritering af*

*indsatsen. Men i dette tilfælde præsenteredes de to målsætninger relativt uformidlet i forhandlingerne med myndighederne i 1997, og det opfattede myndighederne som et pres i retning af, at de skulle overtage det økonomiske ansvar – en opfattelse, der også skal ses i lyset af diskussioner, myndighederne havde haft med Danske Slagterier om placering af det økonomiske ansvar i en række andre sager. På den måde kom de økonomiske betingelser til at skygge for et oprigtigt ønske om at beskytte forbrugerne.*

I nogle situationer kan der derfor være grund til at skille diskussionen af fødevaresikkerhed fra diskussionen af økonomiske forhold. Det må antages, at det både over for forbrugerne og over for myndighederne kan give et tvetydigt signal at tale om forbrugerbeskyttelse og i samme åndedrag trække økonomiske grænser.

Mindre håndgribelige og ofte uerkendte er værdier af mere kulturel art, der præger beslutningstageren. En kultur består af en række fælles erhvervede holdninger, informationer og erfaringer, og den giver sig i denne sammenhæng til kende i vanemæssige måder at opfatte ting på og handle ud fra. Kulturen vil typisk have sin identitet ved at distancere sig fra en anden kultur – et fjendebillede, der omvendt nemt kan identificeres. Under sådanne omstændigheder er der en vanemæssig tilbøjelighed til at tolke modpartens synspunkter som kulturelt bestemte. Det kan imidlertid skygge for det saglige indhold af argumenterne, som risikerer at blive overset. Med andre ord, den kulturelle baggrund kan føre til en vis blindhed over for den anden parts argumenter og dermed også til en manglende kritisk distance til svaghederne i ens eget beslutningsgrundlag.

### **Eksempler:**

*Der kan iagttages en tydelig kulturforskel mellem den ældre generation af veterinærer i Veterinærdirektoratet omkring Erik Stougaard og den yngre kreds af folk, der er præget af miljøet på Statens Veterinære Serumlaboratorium. Kredsen omkring Stougaard har især interesseret sig for husdyrsygdomme, mens kredsen omkring Statens Veterinære Serumlaboratorium har interesseret sig meget for Salmonella og andre zoonoser i husdyrproduktionen. Veterinærdirektoratets betænkeligheder ved forsøget på at eliminere DT104 tolkedes som udtryk for en kulturelt bestemt modvilje mod at tage Salmonella i primærproduktionen alvorligt. Derved blev man i nogen grad blind for det saglige indhold i betænkelighederne.*



Omvendt så Veterinærdirektoratet engagementet i kredsen omkring Statens Veterinære Serumlaboratorium som forskernes engagement i en fagligt interessant problemstilling, hvor man ikke var opmærksom på de samfundsmæssige realiteter. Endvidere var man også opmærksom på, at Statens Veterinære Serumlaboratorium havde en økonomisk interesse i de undersøgelser, som sagen kunne give anledning til. Veterinærdirektoratet var dermed i nogen grad blind over for den voksende politiske vigtighed af fødevaresikkerheden.

Kredsen omkring Statens Veterinære Serumlaboratorium bekræftede også hinanden i fortolkningen af informationerne fra Storbritannien. Et af de få steder, man kunne finde kritisk distance til denne tolkning, var hos de ældre folk i Veterinærdirektoratet; men dem ville man af kulturelle grunde ikke lytte til.

Med dannelsen af det nye Fødevareministerium og det nye Veterinær- og Fødevaredirektorat kommer en tredje kultur på banen, nemlig kredsen omkring den tidligere Levnedsmiddelstyrelse. Denne kultur bekender sig til det nye koncept 'mikrobiologisk risikovurdering', hvis metoder den i forlængelse af det nye ministeriums jord-til-bord-filosofi søger at introducere i Salmonellabekæmpelsen, hvad der ses på med skepsis i de faglige miljøer, der hidtil havde arbejdet med Salmonellahandlingsplanerne. Samtidig er det en kultur, hvor fødevaresikkerhed – med ministerens fulde opbakning – prioriteres højere i forhold til erhvervsinteresser, end det tidligere var sket i Veterinærdirektoratet.

### **Samspil med andre aktører**

Beslutninger om at håndtere risici træffes altid i et samspil med en række andre aktører. Af særlig vigtig betydning for en aktør som Danske Slagterier er myndighederne. Andre vigtige aktører er myndighedernes rådgivere (Statens Veterinære Serumlaboratorium, Institut for Fødevaresikkerhed og Toksikologi (Afdelingen for Mikrobiologisk Sikkerhed), Statens Serum Institut) samt andre brancher (kvæg, fjerkræ). Endelig er Danske Slagterier en stor organisation, hvor mange led kan være involveret i en beslutning, og hvor mange forskelligartede interesser skal tilgodeses. En beslutnings konkrete udfald vil derfor ikke blot afhænge af de valg, man selv træffer, men ske som konsekvens af samspillet mellem ens eget valg og de valg, de andre aktører træffer.

### **Eksempler:**

*Kvægbranchen var ikke overbevist om nødvendigh-*

*heden af, at inficerede kvægbesætninger blev slået ned, og havde i øvrigt ikke et overvågningsprogram for Salmonella. Det er klart, at et manglende samarbejde her ville kunne føre til problemer for saneringsprogrammet.*

*Statens Veterinære Serumlaboratorium kunne fagligt støtte Danske Slagteriers saneringsprogram, men havde ikke nødvendigvis samme mål som Danske Slagterier i den aktuelle situation. Statens Veterinære Serumlaboratorium så det som hovedinteresse, at der blev grebet ind over for DT104, men kunne ikke umiddelbart modsætte sig, at det økonomiske ansvar forblev på erhvervet, ligesom man heller ikke kunne modsætte sig kravet om nul-tolerance.*

Andre aktører træffer deres valg ud fra de værdier, de har. Disse værdier er præget af den målsætning, de pågældende aktører arbejder ud fra, og de forskellige aktører vil i situationen have forskellige, men hver for sig legitime målsætninger.

### **Eksempel:**

*Myndighedernes modvilje mod Statens Veterinære Serumlaboratoriums og Danske Slagteriers saneringsprogram var ikke udtryk for ond vilje eller manglende indsigt eller handlekraft. Den skal ses i lyset af de legitime opgaver, som myndighederne skal varetage, nemlig at foretage en helhedsmæssig vurdering ud fra faglige vurderinger, samfundsøkonomiske og politiske hensyn samt almindelige legalitetsbetragtninger.*

Det er nødvendigt at være opmærksom på og respektere de andre aktørers værdigrundlag i samspillet med dem. Værdierne vil også være præget af den kultur, der hersker i de pågældende organisationer. Enhver aktør forventer i udgangspunktet at få respekteret sine legitime målsætninger og værdier. Konflikter om værdispørgsmål kan ikke løses ved at forsøge at tromle sin egen holdning igennem. Den eneste holdbare vej er en åben og respektfuld dialog.

Andre aktørers valg er endvidere medbestemt af en opfattelse af, hvilke motiver og informationer, man selv træffer sine valg ud fra. Tilsvarende har man selv en mere eller mindre eksplicit forståelse af, hvilke motiver og informationer, de andre aktører i samspillet handler ud fra.

### **Eksempler:**

*Det er allerede nævnt ovenfor, at i diskussionen mellem Veterinærdirektoratet på den ene side og*

*Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danske Slagterier på den anden side tillagde hver af parterne den anden kulturelt bestemte motiver.*

*Senere, i den løbende diskussion mellem Danske Slagterier og Fødevaredirektoratet, er der en tilbøjelighed til, at begge parter tillægger den anden part motiver, der i nogen grad blokerer for en forståelse: Danske Slagterier opfatter direktoratets holdning som rent "politisk" betinget, dvs. usaglig, mens direktoratet opfatter Danske Slagteriers modstand som rent økonomisk betinget. Men hermed synes den egentlige værdimæssige uenighed om fødevarer-sikkerhed ikke at kunne komme til orde.*

Der er således generelt grund til på systematisk måde at søge at se tingene fra de andre aktørers side. Hvad er deres opgaver og værdier? Hvilke handlemuligheder har de i konteksten? Hvordan må de i lyset af det udgangspunkt, de har, opfatte deres egne handlinger?

At se på sig selv med de andres øjne er også en måde at vinde kritisk distance til ens eget beslutningsgrundlag på. Det karakteristiske ved ens egne værdier er, at man lever med dem så at sige indefra. Det er vanskeligt at se på dem udefra og dermed vinde kritisk distance til dem. I en given sag kunne man derfor supplere de medarbejdere, der er direkte involveret i den, med en form for følgegruppe af personer, der ikke er direkte involveret i sagen. Følgegruppen kan se på beslutningsgrundlaget udefra og dermed formidle indsigt i og kritisk distance til de vanskeligt erkendelige dele af værdi- og kulturgrundlaget. Følgegruppen kan også påse, at der gennemføres en analyse af, hvordan andre aktørers synsvinkel ser ud.

### Usikkerhed

Alle beslutninger involverer større eller mindre grad af usikkerhed om, hvad de præcise konsekvenser af ens valg vil blive. En beslutning må derfor træffes under en mere eller mindre eksplicit formuleret holdning til denne usikkerhed. Holdningen kan være præget af større eller mindre grad af forsigtighed, idet man søger at vælge på en måde, så man reducerer usikkerheden ved at undgå nogle af de værste tænkelige udfald. Eller holdningen kan være risikoneutral, således at man vægter værdien af et muligt udfald med den sandsynlighed, man tillægger det, og søger at træffe det valg, der maksimerer den forventede værdi.

Et element i ens holdning til usikkerheden i situationen er ens vurdering af, om man bør handle nu, eller om man bør søge at reducere usikkerheden

ved at indsamle mere information. I de situationer, hvor der ikke er tid til at indsamle yderligere information, før man handler, kan det ofte være relevant at indsamle yderligere information efterfølgende og derefter revurdere situationen senere i lyset heraf.

### Eksempel:

*Generelt giver Danske Slagterier udtryk for, at beslutninger må baseres på regulære risikovurderinger, således at indsatsen kan give mest mulig fødevarer-sikkerhed for pengene. Beslutningen i Danske Slagterier om at gribe ind med det samme over for DT104 kan ses som udtryk for, at man under den begrænsede information anså sanering som det mest effektive middel til at bekæmpe denne Salmonella-type. Imidlertid har der også været et ønske om at beskytte Danske Slagteriers image ved at undgå det skrækscenarium, at svinekød blev associeret med sundhedsproblemer hos mennesker.*

*Mens det i nogen grad blev gjort klart, at der var usikkerhed om, hvorvidt en sanering rent faktisk ville være effektiv, så blev informationen om DT104s farlighed fremlagt kategorisk uden fremhævelse af usikkerhed.*

*Myndighedernes sundhedsmæssige vurdering fra 1998 påpegede i højere grad usikkerheden i den tilgængelige information om DT104s farlighed, og myndighedernes holdning må ses som udtryk for en art forsigtighedsprincip, således at usikkerheden om omfanget af risikoen for forbrugerne kommer disse til gode.*

*Danske Slagteriers holdning tolkes af myndigheder og andre ligeledes primært som udtryk for en art forsigtighedsprincip, nemlig at man under relativt begrænset information ønskede at handle hurtigt med henblik på at beskytte sit image, en tolkning der ikke er urimelig. Under alle omstændigheder kommer det senere, hvor Danske Slagterier har skiftet holdning til DT104s sundhedsfarlighed, udefra til at se ud, som om man har skiftet holdning til fødevarer-sikkerhed undervejs, og den mest nærliggende forklaring bliver, at det er udtryk for en økonomisk betinget nedprioritering.*

Der kan være grund til, både over for sig selv og over for andre, at forsøge at formulere sit beslutningsgrundlag, herunder ikke mindst sit værdigrundlag og sin holdning til usikkerhed, så klart som muligt. Det gør det nemmere at kommunikere med andre om sine beslutninger, og det gør det nemmere på et senere tidspunkt at forklare, hvorfor man har ændret opfattelse på et givent punkt.



### Handlinger: også en form for kommunikation

Det er en udbredt forståelse, at risikokommunikation er en aktivitet, der finder sted efter at man har taget sin risikohåndteringsbeslutning, idet man på forskellig måde orienterer omgivelserne om den risiko, man har søgt at håndtere. Omgivelserne danner imidlertid ikke blot sin opfattelse af ens holdning til en risiko ud fra, hvad man siger, men i høj grad også ud fra, hvordan man handler. Handlinger er generelt den vigtigste kilde til forståelse af andres holdninger og værdier.

Det betyder, at man allerede med det valg, man træffer, har foretaget noget af den væsentligste kommunikation, idet man med sit valg over for omgivelserne signalerer sin holdning til den pågældende risiko. Idet omgivelserne allerede har dannet sin opfattelse af ens holdning ud fra de valg, man har truffet, er det som regel meget vanskeligt at ændre denne opfattelse efterfølgende i en eksplicit samtale. Mere specielt vil også pressen danne sin opfattelse ud fra ens valg. Det betyder, at man kun vanskeligt vil kunne ændre denne efterfølgende i direkte kommunikation med pressen.

### Eksempler:

*Problemet om risikokommunikation vedrørende DT104 startede for Danske Slagterier ikke med spørgsmålet om, hvordan man skulle forholde sig til henvendelser fra Steen Jensen (journalisten bag fjernsynsudsendelsen 'Et farligt nummer') eller andre journalister. Steen Jensen havde på det tidspunkt allerede iagttaget, at Danske Slagterier havde valgt sin saneringsstrategi. Vinklingen forelå dermed allerede: Danske Slagterier betragtede DT104 som så alvorlig, at man for egen regning ville forsøge at udrydde den i Danmark. Efterfølgende kommunikation kunne ikke ændre denne vinkling, og forsøg på ikke at medvirke ville blot blive tolket som forsøg på at skjule denne alvor for offentligheden. Den afgørende kommunikation er således sket med selve risikohåndteringsbeslutningen i kraft af det signal, den sender.*

*Det havde således også været et kraftigt signal, hvis man havde ladet stå til. Så ville man være blevet mødt med spørgsmålet om, hvorfor man ikke tager denne trussel seriøst, når eksperterne peger på, hvor alvorlig den er.*

*Pressestormen på myndighederne i sommeren 1998 har bl.a. at gøre med, at man her med handlingsplan og krav om nul-tolerance signalerer, at der nu er taget hånd om alle problemer med DT104 og også understreger det i pressemeddelelser. Der kommunikeres ikke om den mulighed for humane*

*infektioner, der stadig findes, i og med at ikke alt DT104-inficeret kød vil kunne opdages. Når så et stort udbrud finder sted kort tid efter, fremstår man klart som utroværdig. Og pressen tolker dette som om i hvert fald dele af direktoratet ikke tager fødevaresikkerhed helt så alvorligt, som den officielle linie tilkendegiver, hvilket kobles til den tidligere kritik af Veterinærdirektoratet for ikke at tage forbrugerhensynet alvorligt.*

Kommunikationen til omverdenen starter som allerede vist med ens fundamentale valg af strategi. Derfor er forholdet til presse og omgivelser i øvrigt ikke blot et spørgsmål om, hvordan man skal svare på henvendelser og i øvrigt udtrykke sig skriftligt og mundtligt til omgivelserne. Der er grund til at se kommunikation og valg af generel strategi på et område i sammenhæng. Det er væsentligt at blive klar over, hvilket signal en given handling sender til omgivelserne i en given sammenhæng. Herudfra kan man forsøge at forudse reaktionen på den givne handling. Dette kunne gøres ved, at de grupper, der træffer afgørelser om strategi, tilføres medarbejdere med relevante kompetencer i kommunikation, således at de kommunikationsmæssige aspekter kan tænkes ind i strategien fra første færd.

### Perspektiver

Afslutningsvis skal der ses på forløbet ud fra en generel samfundsmæssig synsvinkel. Det er karakteristisk for forløbet, at der har været brugt mange ressourcer på at præcisere og fremlægge kendsgerningerne om den sundhedsmæssige risiko ved DT104. Omfattende risikovurderinger har imidlertid ikke opløst konflikten. Myndighederne mener fortsat, at forekomst af DT104 i kød er uacceptabelt, mens Danske Slagterier mener, at DT104 bør sidestilles med andre *Salmonella*-typer.

Når man når så forskellige konklusioner på baggrund af samme viden, må uenigheden tydeligvis dreje sig om noget andet, nemlig de underliggende værdier. Konflikten er således en uenighed om rimeligheden af kravet om nul-tolerance over for DT104 i fersk kød. I det følgende skal der gøres et forsøg på at diskutere og perspektivere nogle af de principielle spørgsmål, denne uenighed rejser.

Kravet om nul-tolerance har sin hjemmel i fødevareloven. Som et led i reguleringen af hele jord-til-bord-kæden har myndighederne således den opgave at fastsætte kriterier for, hvornår fødevare-

produkter lovligt kan markedsføres. Spørgsmålet er her: hvilken risiko er det acceptabelt, at fødevarer kan indebære under normal brug?

Ideelt set bør dette spørgsmål besvares udelukkende med forbrugerbeskyttelse for øje. Spørgsmålet er, hvorledes man ud fra en isoleret forbrugerbeskyttelsessynsvinkel kan trække en ikke-vilkårlig grænse for acceptabel risiko. Man ledes uvilkårligt til at konkludere, at ingen risiko ved fødevarer, der kan undgås, kan være acceptabel.

I praksis er myndighederne henvist til at se på de nærmere tekniske og økonomiske omstændigheder. Der kan for eksempel drages en grænse mellem spiseklare produkter og råvarer, der normalt skal varmebehandles i forbindelse med tilberedning. I det første tilfælde findes der som hovedregel fremstillingsmetoder, der effektivt forhindrer tilstedeværelsen af f.eks. *Salmonella*. I det andet tilfælde er det vanskeligere at udstede effektive garantier. Det kontroversielle spørgsmål vedrørende DT104 har således været, om det er rimeligt at fastsætte mikrobiologiske grænseværdier for fersk kød, specielt en grænseværdi på nul.

Dette spørgsmål kan analyseres ud fra flere forskellige synsvinkler. Et hovedformål med offentlig regulering er adfærdsregulering. Ud fra denne synsvinkel er det væsentligt, at der med reguleringen (inklusive kontrol og sanktionsforanstaltninger) sker markant færre overskridelser end uden. Reguleringen skal således i tilfældet DT104 animere erhvervene til at udvikle effektive metoder ned gennem produktionskæden, der kan sikre grænsen overholdt.

Der er også en afledt virkning at tage i betragtning her, idet der generelt i befolkningen vil være en forventning om, at grove overskridelser af retigheder er forbudte, og at disse forbud understøttes af sanktioner ved overtrædelser. Det spiller en rolle for folks almindelige retsbevidsthed og oplevelse af tryghed. For eksempel er det væsentligt for den generelle tillid til fødevarer, at der er en oplevelse af, at myndigheder fastsætter klare regler, fører kontrol med deres overholdelse og griber ind i tilfælde af overskridelser.

Omvendt kan regler stride mod retsbevidstheden, hvis de opfattes som ude af proportion eller på anden måde urimelige. For eksempel hvis der ikke gribes tilsvarende ind over for andre særligt farlige bakterier. Eller incitamentet til at bryde reglerne kan være så stort, at de ikke virker efter hensigten; for eksempel kan konsekvenserne af et fund af DT104 være så dyre, at der kan være et inci-

tament til ikke at lede eller at undlade at rapportere.

Forløbet vedrørende DT104 kan siges at rumme begge de her beskrevne elementer. Det forekommer klart, at det oprindelige motiv bag indførelsen af nul-tolerance havde at gøre med, at truslen fra DT104 blev beskrevet som så alvorlig, at der var en generel forventning i pressen og Folketingets Fødevareudvalg om klare restriktioner.

Et forbud mod forekomst af DT104 i fersk kød lægger imidlertid op til en tolkning af, at overskridelser skyldes bevidste forsøg på at omgå reglerne, subsidiært sløseri i myndighedernes kontrol. Myndighederne blev således i sommeren 1998 netop anklaget for ikke at have styr på problemerne. Og det tyder på, at denne tolkning kun kan føre til yderligere stramninger i enten restriktioner eller kontrol – i hvert fald ikke til lempelser.

Det er også klart, at når først den stærke og delvist symbolske restriktion 'forbud mod forekomst af DT104 i fersk kød' har været introduceret, så kan myndighederne ikke acceptere at lade økonomiske hensyn til erhvervet spille ind i sine afgørelser, idet det ville signalere, at man fundamentalt set netop ikke udelukkende forsvarede forbrugerinteresser, men tværtimod tillader, at økonomiske interesser kan retfærdiggøre overskridelser af de en gang fastsatte restriktioner.

Samtidig kan det hævdes, at erhvervet har betragtet kravet som ude af proportion, og som udtryk for en uretfærdig forskelsbehandling. Danske Slagterier (og andre) mener således ikke, at den sundhedsmæssige gevinst ved nul-tolerancen for DT104 står mål med omkostningerne. Med hensyn til forskelsbehandling er det et problem, at Danske Slagterier rammes hårdere end de udenlandske konkurrenter, i og med at sanktionsmulighederne simpelt hen er stærkere over for nationale producenter.

Dette sidste forhold er imidlertid en kendsgerning, alle vil beklage. Ud fra myndighedernes synsvinkel bør dansk svineproduktion præmieres for en ekstra indsats vedrørende DT104; det ville være det rigtige incitament i forhold til restriktionerne. Problemet er, at der ikke kan lovgives for en sådan præmiering. Det er især op til detailhandelen at markedsføre en sådan særlig indsats, hvad der imidlertid ikke har været den store tilbøjelighed til. Mens myndighederne således ud fra én synsvinkel har gode grunde til at hævde, at det økonomiske ansvar i forbindelse med fødevarer sikkerhed må hvile på erhvervet, så kan der på den anden side

også ses på den samfundsmæssige anvendelse af ressourcer. Myndighederne kan have ret i, at Danske Slagteriers økonomi ikke er truet af restriktionerne vedrørende DT104, men det er stadig et problem, om restriktionerne giver anledning til en samfundsmæssig effektiv ressourceudnyttelse.

Der kan således anlægges et mere resultatorienteret syn på fødevarer sikkerhed. Ifølge dette er målsætningen at minimere de sundhedsmæssige omkostninger, og ressourcerne bør anvendes, så de resulterer i størst mulig reduktion af fødevarer betinget sygdom. Dette synspunkt vil som regel indebære, at der henstår en vis (lille) risiko på alle områder, idet reduktion af risiko normalt bliver dyrere, jo mindre risikoen skal være; og kravet er jo netop at prioritere ressourcerne, så de giver samme marginale sundhedsmæssige gevinst pr. krone på alle områder.

Ifølge den sundhedsmæssigt resultatorienterede synsvinkel er et indgreb effektivt, hvis det indebærer en ressourceanvendelse, der giver en større sundhedsmæssig gevinst pr. krone end noget alternativ. Ser vi på DT104 ud fra denne synsvinkel, peger almindelig økonomisk visdom på, at grænseværdier, herunder nul-tolerance, ikke er økonomisk effektive som styringsredskaber. Denne visdom baserer sig på, at grænseværdier og de dertil knyttede økonomiske byrder ved overskridelser fastsættes ud fra rent sundhedsmæssige kriterier uden hensyntagen til, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt. I stedet bør man ifølge denne visdom inddrage sundhedsfremme som en målsætning på linie med andre målsætninger, der konkurrerer om de knappe ressourcer, således at der kan finde en afvejning sted mellem mål og midler.

Mere konkret har Danske Slagterier på baggrund af undersøgelser fra Statens Serum Institut beregnet, at overdødeligheden ved pentaresistent DT104 med den aktuelle forekomst i Danmark svarer til ét dødsfald pr. 50 år.<sup>1</sup> Til sammenligning er der angiveligt en risiko for tre dødsfald pr. 50 år forårsaget af *Salmonella* generelt. Eftersom man bruger omtrent det samme på bekæmpelse af DT104 som på bekæmpelse af anden *Salmonella*, tyder det på, at de disse ressourcer kunne have givet større sundhedsmæssig gevinst på andre anvendelser.

Det skal dog anføres, at den økonomiske visdom kan anfægtes og rent faktisk bliver anfægtet af

repræsentanter for Fødevaredirektoratet. For det første kan grænseværdier hævdes at være et fornuftigt redskab, hvis selv meget små doser er stærkt sundhedsskadelige. For det andet er det ikke givet, hvorledes den samfundsmæssigt optimale løsning skal bestemmes. Hvordan skal for eksempel værdien af generel tillid i befolkningen værdisættes? Endelig peger man på, at grænseværdier kan animere erhvervet til at finde nye løsninger, og at den økonomiske vurdering over længere tid derfor kan vise sig at være gunstig. Direktoratet synes at tilslutte sig alle tre synspunkter.

Direktoratet henviser også til, at nul-tolerance ikke er enestående, og at grænseværdier kan fungere effektivt. Der kan blandt andet henvises til det svenske eksempel samt til reguleringen af *E. coli* O157 i USA. Skeptikere vil dog pege på, at disse eksempler netop viser, at faste grænseværdier er samfundsøkonomisk meget dyre.

Det fundamentale problem er under alle omstændigheder, hvorledes man både tager hensyn til effektiv ressourceudnyttelse og til de generelle reguleringsmæssige forhold, der dybest set er begrundet i forhold som tryghed og tillid. Det er klart, at også for erhvervet spiller disse forhold en rolle. Danske Slagterier kan således tabe mange penge på at få et dårligt image i forbindelse med fødevarer sikkerhed; og det betyder omvendt, at man i nogle situationer må bruge ressourcer i forebyggende øjemed, uden at dette nødvendigvis står i direkte proportion til den sundhedsmæssige gevinst.

Undersøgelser tyder på, at forbrugerne i al almindelighed ikke forventer, at ferske produkter er 100 % fri for *Salmonella*. På den anden side lægger man vægt på, at der sker en seriøs indsats for at reducere forekomsten. Samtidig er der en voldsom modstand mod forsøg på, af hensyn til økonomisk vinding, bevidst at udsætte forbrugerne for risiko.

DT104 har i debatten været forbundet med overdødelighed, og det er klart et element, der vil bekymre forbrugerne, i og med at risikoen for dødsfald i forbindelse med fødevarer betragtes med meget stor alvor. Myndighederne er nødt til at respektere og imødegå denne bekymring.

På den anden side kan det koste meget dyrt at undgå nogle få dødsfald. Der er ikke noget enkelt svar på, hvorledes afvejningen af hensynet til at

---

1 Se hertil note 11, side 46.

undgå særlige farer, specielt dødsfald, og hensynet til almindelig ressourceudnyttelse skal finde sted. Imidlertid er det vigtigt, at der skabes forståelse i samfundet for, at der må finde en afvejning sted. Effektiv ressourceudnyttelse handler ud fra en samfundsmæssig synsvinkel også om forbrugerbeskyttelse, nemlig generelle sundhedsgevinster. Kernen i afvejningsproblemet er, hvorledes ikke-dødelige sygdomme skal vægtes i forhold til dødsfald og generel tillid.

Den konflikt, der har udviklet sig mellem Danske Slagterier og myndighederne, har fundet sted på baggrund af en tidlig indsats, hvor Danske Slagterier så senere finder, at grundlaget må vurderes anderledes. Det er et interessant spørgsmål, om en tidlig indsats kan udvikles, uden at situationen låses fast, som den er blevet i sagen om DT104.

Næsten alle aktører eller iagttagere, jeg har talt med, har tilkendegivet, at det var velbegrundet at gribe ind under en eller anden form på baggrund af de oprindelige meldinger. Den konflikt, der så udvikler sig, sker på baggrund af en lang række forhold, hvoraf en væsentlig del har relativt unik karakter, ikke mindst myndighedernes omstrukturering midt i forløbet. Efter min vurdering er det ikke givet, at myndighederne ville have introduceret nul-tolerance under andre omstændigheder, og det er klart, at det ikke er den eneste mulige reguleringsform.

Det afgørende punkt i en situation, hvor man ønsker at gribe ind tidligt på baggrund af, hvad der i sagens natur må være begrænset viden, er, at der vælges en fleksibel regulering, som kan tilpasses nye informationer. Det forudsætter igen, at parterne kommunikerer klart om usikkerhed i beslutningsgrundlaget og søger en gensidig forståelse om valget af regulering, der tager højde herfor. I øjeblikket hersker der ikke enighed i vurderingen af nul-tolerance som styringsredskab.

En væsentlig knast er spørgsmålet om økonomi, idet den interesse modsætning, der er om fordeling af det økonomiske ansvar, kan gøre kommunikationen mellem parterne mere "strategisk" eller "politisk", hvilket hæmmer en gensidig forståelse. Kunsten må her være at søge kanaler til at løse dette spørgsmål gennem, så det ikke får væsentlig negativ indflydelse på åbenhed og gensidighed i forhandlinger om regulering af en eventuel tidlig indsats.

# FASE 1: SALMONELLA TYPHIMURIUM DT104

## — EN TRUSSEL ETABLERER SIG I DANMARK

### Beskrivelse af handlinger på baggrund af officielle dokumenter

I Danmark konstateres multiresistent *Salmonella enterica ssp. enterica* serovar Typhimurium fagtype DT104 (DT104) første gang i oktober 1996 i forbindelse med et humant udbrud på Gentofte Amts Sygehus, der omfattede fem patienter og en ansat. Dermed bliver DT104 en "sag" i Danmark, idet udbruddet giver anledning til en række handlinger. Kilden til udbruddet kan dog ikke efterfølgende identificeres med sikkerhed. Smitten antages at være introduceret af 2-3 patienter.

På Statens Serum Institut begynder man fra 1997 rutinemæssigt at teste for resistens, ligesom der gennemføres en større test af *Salmonella* Typhimurium for at klarlægge omfanget. På Statens Veterinære Serumlaboratorium giver udbruddet anledning til en retrospektiv undersøgelse af Typhimurium-stammer indsamlet i perioden 1994-1996. I november findes DT104 i en prøve udtaget sommeren 1996 fra en svinebesætning. Besætningen blev i juli 1996 udpeget til niveau 3. Veterinærdirektoratet og Danske Slagterier orienteres om dette fund i slutningen af november, og reagerer med det samme. Bestyrelsen giver 28. november tilsagn til, at besætningen "i samråd med det offentlige" søges nedslagtet med kompensation fra Danske Slagterier. Ved stibundsprøver udtaget i begyndelsen af december kan der dog ikke påvises DT104.

#### Multiresistens

*Salmonella* Typhimurium DT104 er som oftest multiresistent. Det "klassiske" resistensmønster er resistens over for de fem antibiotiske stoffer ampicillin, kloramfenikol, streptomycin, sulfonamid og tetracyclin og kaldes derfor pentaresistens. Disse antibiotika bruges i husdyrbruget, men de bruges normalt ikke på mennesker. DT104 kan imidlertid udvikle resistens over for yderligere antibiotika, herunder quinoloner. Da fluoroquinoloner er førstevalgspræparat ved komplikationer i forbindelse med human salmonellose, giver dette anledning til mulige behandlingsmæssige problemer.

5. december 1996 giver Statens Veterinære Serumlaboratorium Veterinærdirektoratet meddelelse om, at udbrud af klinisk salmonellose blandt smågrisene i en svinebesætning skyldes DT104. Meddelelsen vedlægges et kort notat om DT104, specielt om udbruddet på Gentofte Amts Sygehus samt de engelske erfaringer.

6. december sættes denne svinebesætning under offentligt tilsyn. Besætningen består yderligere af en slagtesvinebesætning, hvis status undersøges. Danske Slagterier foranlediger dyr fra disse besætninger særslagtet og varmebehandlet for at forhindre DT104 i at komme ud til konsum.

11. december afholdes der møde med Statens Veterinære Serumlaboratorium i Veterinærdirektoratet, hvor der orienteres om retrospektive fund af DT104 i prøver fra yderligere to svinebesætninger. Den serologiske overvågning viser imidlertid meget lave reaktionstal i de to besætninger. Danske Slagterier foranstalter dog alligevel bakteriologisk undersøgelse.

På mødet diskuteres, hvorledes man skal forholde sig til DT104. Danske Slagterier (v/Erik Bisgaard Madsen) har på dette tidspunkt givet udtryk for sit ønske om, at inficerede besætninger sættes under offentligt tilsyn med forbud mod salg af grise til levebrug og særslagtning af dyrene med efterfølgende varmebehandling. Veterinærdirektoratet har ikke hjemmel hertil, med mindre der, som det er tilfældet i ovennævnte besætning, er tale om klinisk sygdom. Statens Veterinære Serumlaboratorium (v/Knud Børge Pedersen) peger på den hurtige spredning i udlandet samt på det forhold, at fødevarer sikkerhed også er Veterinærdirektoratets område. Veterinærdirektoratets repræsentanter udtrykker dog en vis skepsis over for Danske Slagteriers planer. Der ses et problem med hensyn til omsætning af de grise, der ikke er omfattet af *Salmonella*-overvågningen, bl.a. sobesætninger, importerede grise samt omsætning på markeder. Eliminering må anses for vanskelig og kræver et omfattende og gennemtænkt program. På trods af disse betænkeligheder giver Veterinærdirektør Erik



### Handlingsplanen for bekæmpelse af *Salmonella* i svineproduktionen

Blandt andet på baggrund af et stort udbrud i København, forårsaget af svinekød inficeret med *Salmonella* Infantis fra et slagteri i Brørup, etableres i juli 1993 bakteriologisk overvågning af udskæringer af svinekød på slagterierne. Ved for høj forekomst gennemgås slagteriet og slagteprocessen, og årsagen til smitten søges fjernet.

I marts 1994 besluttes det at iværksætte en handlingsplan for bekæmpelse af *Salmonella* i svineproduktionen. Der etableres serologisk overvågning baseret på stikprøver i de største slagtesvinebesætninger og en række mindre besætninger. Ud fra de serologiske resultater inddeles besætningerne i 3 *Salmonella*-niveauer:

Niveau 1: Ingen eller få seropositive prøver. Ingen krav til besætningen.

Niveau 2: En større andel seropositive prøver. Besætningen pålægges rådgivning for at bekæmpe *Salmonella* i besætningen.

Niveau 3: Høj andel seropositive prøver. Besætningen pålægges rådgivning for at bekæmpe *Salmonella* i besætningen, og svin fra besætningen slagtes under særlige hygiejneforanstaltninger (særlagskning).

Handlingsplanen er løbende blevet revideret. Teknikergruppen for *Salmonella* i svin, en arbejdsgruppe med medlemmer fra Danske Slagterier, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Fødevaredirektoratet står for den tekniske udvikling af overvågnings- og handlingsplaner.

Fra 1995 gælder den serologiske overvågning af slagtesvinebesætninger alle besætninger med en total årsleverance over 100. I 1996 pålægges slagtesvinebesætninger i Niveau 2 og 3 bakteriologisk undersøgelse af besætningen for *Salmonella* ved udtagning af gødningsprøver i stalden til brug for kortlægning. Det er ad denne vej, den første DT104-inficerede besætning konstateres i Danmark.

I 2002 overtager Danske Slagterier det daglige ansvar for overvågningsprogrammerne, og branchen dækker selv udgifterne herved. Fødevaredirektoratet har dog stadig ansvaret for den overordnede kontrol. I 2003 strammes de generelle regler vedrørende *Salmonella*-inficerede besætninger som kompensation for en vis lempelse af nogle af kravene til DT104-inficerede besætninger.

Stougaard dog tilsagn om at undersøge behov og mulighed for at skaffe den efterlyste hjemmel.

Danske Slagteriers bestyrelse giver 19. december 1996 tilsagn til, at også de to besætninger under offentligt tilsyn kan nedslagtes med kompensation. Der fremføres dog bekymring over, at Danske Slagterier kan være på vej til at involvere sig i et nyt omkostningskrævende nedslagningsprogram.

10. januar 1997 fremsender Knud Børge Pedersen, Statens Veterinære Serumlaboratorium, et notat til Veterinærdirektoratet (med kopi til Landbrugsministeriets Departement og Danske Slagterier) vedrørende 'forekomst og reduktion af risiko for spredning af multiresistent *Salmonella* Typhimurium DT104 i svineproduktionen'. I dette anføres det, at "(e)rfaringerne fra andre lande, bl.a. Storbritannien, viser, at multiresistente danske DT104 må anses for at udgøre en særlig sundhedsrisiko for såvel dyr som mennesker, og at denne type har en særlig evne til hurtig spredning indenfor husdyrproduktionen."

På baggrund heraf foreslås en række tiltag til styrkelse/supplering af den eksisterende kontrol, herunder:

Avl- og opformeringsbesætninger: Restriktioner i forbindelse med salg af dyr til levebrug, epidemiologisk eftersporning, hel eller delvis udslagtning af besætning og et intensivt rengørings- og desinfektionsprogram.

Sobesætninger: Generel overvågning, rengøring og desinfektion, sektionering. Epidemiologisk eftersporning. Tidlig fravænnning og flytning.

Slagtesvinebesætninger: Rengøring og desinfektion, sektionering, holddrift. Epidemiologisk eftersporning. Slagteri: Overførsel af multiresistent ST DT104 til kød medfører risiko for smitte af mennesker. Mest effektive metode til at minimere denne risiko er at isolere slagting af DT104 besætninger og at varmebehandle slagtekroppe.

På baggrund af notatet beder Erik Bisgaard Madsen, Danske Slagterier, om, at Veterinærdirektoratet indkalder til møde om sagen. Også Departementet beder om, at Veterinærdirektoratet og Statens Veterinære Serumlaboratorium i fællesskab udarbejder et oplæg om hvilke tiltag, der findes nødvendige.

Mødet finder sted 22. januar 1997 med deltagelse af Statens Veterinære Serumlaboratorium (samt Zoonosecentret) og Danske Slagterier. Ved dette møde fremlægger Knud Børge Pedersen et nyt

notat vedrørende "bekæmpelse af multiresistent *Salmonella* Typhimurium DT104 i svinebesætninger". Her fremhæves endnu en gang de udenlandske erfaringer, og der er på den baggrund "grund til at betragte forekomst af multiresistent *Salmonella* Typhimurium DT104 i danske husdyrbesætninger med stor alvor". Resistensen mod de mest anvendte antibiotika i landbruget kan give en selektionspræference, og dertil kommer, at der er risiko for, at den opsamler yderligere resistens, bl.a. mod fluoroquinolon, der er førstevalg i behandlingen af mennesker, og som anvendes til produktionsdyr i Danmark. "På denne baggrund er det Serumlaboratoriets opfattelse at der bør gøres en målrettet indsats for at beskytte mennesker mod smitte med multiresistent *Salmonella* Typhimurium DT104 via kød, samt hindre spredning af den multiresistente *Salmonella* Typhimurium klon mellem besætninger." I forlængelse heraf anbefales igen en række foranstaltninger vedrørende sanering og udslagtning af inficerede besætninger.

På mødet fremlægges Veterinærdirektoratets udkast til bekendtgørelse, der på den ene side giver hjemmel til at sætte en besætning, hvor der konstateres DT104, under offentligt tilsyn med restriktioner på omsætning af dyr og krav om særslagtning samt mulighed for at påbyde undersøgelser i besætningen selv og eventuelle smittefarlige kontaktbesætninger; og på den anden side friholder det offentlige for ansvar, herunder økonomisk. Erik Bisgaard Madsen påpeger i den forbindelse, at Danske Slagterier dækker omkostninger ved sanering i en forsøgsfase, men at dette må revurderes ved fund af mange tilfælde.

Der er enighed om, at kvæg også skal være omfattet, og Erik Bisgaard Madsen angiver at have haft en indledende kontakt herom.

18. marts 1997 afholdes der igen møde i Veterinærdirektoratet om et nyt udkast til bekendtgørelse med deltagelse af Danske Slagterier og Statens Veterinære Serumlaboratorium. Denne gang deltager også Køddbranchens Fællesråd. 26. marts sendes udkastet til høring med svarfrist den 14. april.

25. marts giver Danske Slagteriers bestyrelse til-

sagn til et forsøgsprojekt omfattende maksimalt 10 besætninger. Resultaterne heraf skal forelægges bestyrelsen, som herefter vil tage stilling til en eventuel fortsættelse. Der foreligger på dette tidspunkt en projektbeskrivelse, som det desværre ikke har været muligt at fremskaffe.<sup>2</sup> I slutningen af april sker herefter de første to udslagtninger.

8. april afholdes et *Salmonella*-møde i Århus med deltagelse af repræsentanter for Danske Slagterier, Zoonosecentret, Køddbranchens Fællesråd, Landskontoret for Kvæg og Mejeriforeningen. Danske Slagterier fremlægger sit saneringsprogram, og udkastet til ny bekendtgørelse diskuteres.

Flemming Bager, Zoonosecentret, udtaler ifølge referatet, at Statens Veterinære Serumlaboratorium er for bekendtgørelsen – man har rådgivet om, at DT104 skal udryddes, da bakterien ikke skal kunne findes i fødevarer. I konklusionen fra mødet hedder det: "Men der var enighed om, at bakterien ikke må forekomme i fødevarer og derfor skal til livs".

1. juli dannes det nye Veterinær- og Fødevarer-direktorat ved en sammenlægning af det tidligere Veterinærdirektorat og den tidligere Levnedsmiddelstyrelse.

Den juridiske behandling af bekendtgørelsesudkastet sker først i september 1997, hvor Veterinær- og Fødevaredirektoratet retter spørgsmål til Statens Veterinære Serumlaboratorium om den relevante præcise definition af multiresistens. Bekendtgørelsen, der også omfatter en række andre revisioner, træder i kraft 15. oktober 1997.<sup>3</sup>

I oktober iværksætter Zoonosecentret i samarbejde med Veterinær- og Fødevaredirektoratet en stikprøveundersøgelse af importeret fjerkræ for *Salmonella* med henblik på at sammenligne med forekomsten i dansk fjerkræ. I undersøgelsen gennemføres der også fagtypning, så forekomsten af bl.a. DT104 kan vurderes. Resultaterne heraf offentliggøres i foråret 1998.

27. november 1997 giver Danske Slagteriers bestyrelse tilsagn om at hæve bevillingen til forsøgsudsaneringer fra 10 til 15 besætninger. Det sker på

2 Saneringsprogrammet er dog grundigt beskrevet i *VeterinærInformation* nr. 4, oktober 1997. Heri hedder det bl.a. om motivet bag programmet: "På den baggrund besluttede DANSKE SLAGTERIER (DS) med øjeblikkelig virkning at iværksætte en række tiltag med henblik på beskyttelse af forbrugerne. Alle svin fra DT104 smittede besætninger blev henvist til særslagtning og kødet varmebehandlet for at sikre, at DT104 ikke kom ud til forbrugerne med svinekød."

3 Bekendtgørelse nr. 781 af 15/10/1997 om overvågning af *Salmonella* i slagtesvin og i fersk kød af kvæg og svin samt om fund af multiresistente *Salmonella* Typhimurium DT104 hos kvæg og svin

baggrund af, at man er ved at nærme sig grænsen på de 10, uden at man kender resultatet af at indsatte nye grise i de første 5 besætninger.

På samme møde vedtages det, at Danske Slagterier skal skrive til Kødbbranchens Fællesråd og opfordre til, at de kvægbesætninger, der får konstateret DT104, bliver saneret, idet Kødbbranchens Fællesråd hidtil ikke har ønsket dette.

### Rekonstruktion ud fra det fulde materiale

Forløbet vedrørende DT104 skal i denne rapport ses som et eksempel på det mere generelle problem, at en ny trussel dukker op i horisonten og stiller krav om, at erhverv og myndigheder forholder sig til den og eventuelt beslutter sig for en strategi for, hvordan den skal håndteres, hvis eller når den etablerer sig i Danmark.

Det karakteristiske er, at man vil have haft lejlighed til gennem kortere eller længere tid at følge udviklingen i udlandet, som kan være mere eller mindre veldokumenteret. Her er det væsentligt at være opmærksom på det helt generelle forhold, at når en sådan information studeres, så vil den blive tolket forskelligt afhængigt af, hvilken situation man befinder sig i. En vurdering af hvilke handlinger, informationen om den nye trussel stiller krav om, vil for det første blive set i lyset af de generelle målsætninger, man følger, og den viden man i øvrigt har. For det andet vil den blive set i lyset af den omverden, man befinder sig i, og de handlinger man forud har gennemført på baggrund af sin målsætning.

Denne pointe må i sagens natur også udstrækkes til selve den information, der præsenteres i andre lande. Med andre ord vil informationen om, hvordan en given trussel etablerer og udvikler sig i et land, blive præget af den kontekst, dette finder sted i.

Ser vi konkret på DT104, så kom den mest udførlige information fra Storbritannien. DT104 blev øjensynligt introduceret i Storbritannien via eksotiske fugle og udlandsrejsende omkring 1984, hvor de første isolater rapporteres. Det antages, at den fra miljøet er blevet introduceret i kvægbesætninger, hvor den første gang rapporteres i 1988, og derfra har den op gennem 90'erne spredt sig voldsomt til andre husdyrarter og til mennesker. DT104

etablerede sig også tidligt i USA, og i løbet af 1990'erne var den blevet konstateret i de fleste europæiske lande.

I Storbritannien havde man tidligere kendt til forløb, hvor resistente *Salmonella*-typer havde etableret sig, vokset i omfang for senere at aftage og helt forsvinde igen. Forventningen var, at noget tilsvarende ville ske igen. Risikoen for behandlingssvigt ved humane tilfælde udgjorde her en vis bekymring, som dog på den anden side ikke var voldsom, idet man forventede en begrænset udbredelse. DT104 overraskede imidlertid ved at sprede sig meget hurtigt til en lang række dyrearter og til mennesker. Eftersom denne spredning ikke var forventet, kom den i høj grad til at dominere rapporterne. I denne periode er *Salmonella* i øvrigt generelt et voksende problem i Storbritannien.

To resultater vækker betydelig offentlig og politisk opmærksomhed i Storbritannien. Det ene findes i et case control studie offentliggjort i 1994,<sup>4</sup> hvor det anføres, at infektioner med DT104 har resulteret i overdødelighed og høj grad af hospitalisering. Det andet er fra et studium, der påviser, at den penta-resistente DT104 kan udvikle helt eller delvis resistens over for andre antibiotika, herunder flouroquinoloner, der er førstevalg ved behandling af mennesker.<sup>5</sup>

I Danmark var konteksten præget af den igangsatte *Salmonella*-handlingsplan for svin. Med den igangværende reduktionsstrategi adskilte situationen i Danmark (specielt hvad angår svine-sektoren) sig væsentligt fra situationen i Storbritannien, hvor der ikke var et interventionsprogram af samme omfang. I et eller andet omfang måtte det forventes, at reduktionsstrategien ville kunne begrænse spredning af DT104 i forhold til, hvad man havde set i Storbritannien. I slutningen af 1996 var der dog stadig nogen usikkerhed om effekten af indsatsen; tallene kunne tyde på, at *Salmonella* så småt var i tilbagegang i svinebesætningerne, men denne tendens kunne ikke betragtes som sikker, og den var endnu ikke slået igennem i stikprøverne fra slagterierne.

Både Danske Slagterier og Statens Veterinære Serumlaboratorium fandt i situationen, at der var grund til at gøre en ekstra indsats over for DT104 specielt. Det er interessant at sammenligne denne

4 Wall, P.G., Morgan, D., Lambden, K., Griffin, M., Threlfall, J.E., Ward, L. & Rowe, B. A case control study of infection with an epidemic strain of multiresistant *Salmonella* Typhimurium DT104 in England and Wales. *Commun. Dis. Rep., Review*, 1994, 4, R130-R135.

5 Threlfall, J.E., Frost, J.A., Ward, L.R. & Rowe, B. Increasing spectrum of resistance in multiresistant *Salmonella typhimurium*. *Lancet* 1996, 347, 1053-1054.



vurdering med forholdene i Holland, hvor man i og for sig har lejlighed til at betragte den samme information fra Storbritannien, men hvor situationen var en helt anden. I Holland havde antallet af humane *Salmonella*-tilfælde været faldende siden midten af 1980'erne, om end med visse fluktuationer. Bortset fra med æg som kilde havde man der ikke haft større humane udbrud, der havde vakt offentlig opsigt. Og der var heller ikke en overvågning i primærproduktionen svarende til den danske. Af disse grunde var der heller ikke etableret nogen form for intervention i svine sektoren. Derimod var man i Holland optaget af store problemer med såkaldt liste A-sygdomme, ikke mindst svinepest. En række hygiejniske restriktioner indført i forsøget på at bekæmpe svinepest antages også at have haft effekt på begrænsningen af *Salmonella*. På denne baggrund vakte DT104 ikke synderlig bekymring, og gav ikke anledning til intervention.

I Danmark havde der omvendt været stigende problemer i svine sektoren, og den store *Salmonella* Infantis-epidemi i København i 1993 havde ført til alvorlig kritik af svinebranchen for ikke selv at gribe ind i tide. Den førte til offentlig regulering af *Salmonella* i svin. På Statens Veterinære Serumlaboratorium havde man gennem årene arbejdet meget for, at *Salmonella* og andre fødevarerborne zoonoser blev bekæmpet også i primærproduktionen, og man havde endvidere arbejdet med sammenhængen mellem antibiotikabrug i landbruget og resistensproblemer. På denne baggrund havde både Danske Slagterier og Statens Veterinære Serumlaboratorium således investeret prestige i *Salmonella*-handlingsplanen. Det får den umiddelbart lidt paradoksale konsekvens, at mens man i Holland ikke finder grund til at gribe ind overhovedet, så bliver frygten for at få kompromitteret den igangværende intervention, den generelle *Salmonella*-handlingsplan, i Danmark et incitament for yderligere indgriben.

I den forbindelse overvejede man i Danske Slagterier ikke forskellige mulige generelle opstramninger af overvågning og så videre, men betragtede udelukkende det handlingsalternativ at forsøge en udryddelse. Vurderingen var, at udryddelse ville være det eneste, der var virksomt. Ydermere ser det ikke ud som om, man seriøst har forsøgt at vurdere de mulige konsekvenser af dette handlingsalternativ, herunder risikoen for manglende succes. Man har snarere betragtet det som noget, der måtte forsøges, hvorefter man så senere kunne evaluere effekten. Et tredje tegn er, at man

lægger sig fast på strategien, inden man har fået inddraget kvægbranchen i beslutningen.

En grund til denne manglende overvejelse af alternativer er, at man så en enestående chance for at gribe tidligt ind, som måtte udnyttes. Troen på, at en udryddelse er mulig, henter man dels fra de positive erfaringer med at bekæmpe ødemsyge, dels ved at studere de svenske erfaringer med nedslagtning af inficerede besætninger.

Strategien bliver imidlertid på foranledning af Erik Bisgaard Madsen vedtaget i Danske Slagterier uden de store sværds slag. Dette kan ses i forlængelse af, at Danske Slagterier på dette tidspunkt gennem en del år havde arbejdet seriøst for at være på forkant med zoonoseudviklingen. Man vil også gerne rette op på det dårlige image tilbage fra Infantis-epidemien i 1993. Ved at gribe ind over for DT104 meget hurtigt og radikalt demonstrerer Danske Slagterier, at man kan handle pro-aktivt på egen hånd, uden at myndighederne skal tvinge dem. Samtidig er der også en reel frygt for, at svinekød skal blive identificeret med alvorlige humane problemer på grund af DT104, hvilket som nævnt ovenfor kunne blive et alvorligt tilbageslag.

Bestyrelsen skal naturligvis bevilge penge, og det sker i første omgang i et par enkelttilfælde. Der er dog bekymring for, at man involverer sig i en automatik, så for at begrænse de mulige omkostninger formuleres der et forsøgsprojekt, hvortil der bevilges kompensation til nedslagtning af maksimalt 10 besætninger. Herefter må strategien så tages op til vurdering. I den forbindelse bliver det endvidere klart, at Landsudvalget for Svin først efter en forhandling kan tage prøver i besætningerne. Bestyrelsen ønsker derfor en stramning af bekendtgørelsen, så branchen får bedre mulighed for kontrol i besætningerne. Dette er også af betydning for ikke-medlemmer af Danske Slagterier.

I Landsudvalget er der en vis forhåbning til, at den aktive strategi på lidt længere sigt vil gøre indtryk på forbrugerne og give en konkurrencefordel for dansk svinekød. Der er dog også en vis skepsis i producentkredse over, om man her virkelig varetager svinebøndernes interesser, eller om man ikke snarere går myndighedernes ærinde. På den anden side erindrer man også PRRS-sagen fra 1991, hvor Danske Slagterier blev kritiseret af producenterne for at reagere for langsomt. Alt i alt tages strategien til efterretning og bakkes op.

#### Analyse af samspillet

Formelt set drejer diskussionen med myndighe-

## PRRS

PRRS står for Porcint Reproduktions- og RespirationsSyndrom. Det mest fremtrædende kliniske tegn på akut udbrud af PRRS er reproduktionsproblemer karakteriseret ved øget antal sene aborter, øget antal dødfødte og svagtfødte grise samt øget dødelighed i diegivningsperioden. Ved den respiratoriske del af sygdommen ses besværet respiration og feber. Nogle besætninger gennemgår svære, kroniske sygdomsproblemer, især blandt smågrise, og i disse besætninger ses der ofte sekundære infektioner.

Den første forekomst af PRRS i danske svinebesætninger daterer sig til vinteren 1991/92. I de følgende år indebærer udbrud betydelige omkostninger for de ramte landmænd, idet de påføres en række restriktioner uden kompensation. Svineproducenterne oparbejder en stærk utilfredshed med, at Danske Slagterier ikke iværksatte et bekæmpelsesprogram på fællesskabets vegne, mens totalsaneringer endnu var en realistisk mulighed.

I 1995 vedtages så endelig et nationalt handlingsprogram. Med baggrund i introduktionen af en PRRS-vaccine på det danske marked 1. juli 1996 iværksætter Landsudvalget for Svin og Danske Slagterier en stort anlagt kampagne for at stoppe udbredelsen af PRRS og om muligt helt at udrydde PRRS fra Danmark. Programmet må imidlertid indstilles 31. december 1996 på grund af omfattende bivirkninger i de besætninger, der begyndte vaccination, samt en overraskende spredning af vaccinvirus til besætninger, der ikke var vaccineret. Det Nationale PRRS-program afløses af et PRRS-overvågningsprogram samt en række faglige projekter, der skal afklare mulighederne for at sanere for PRRS. Forløbet er beskrevet af en arbejdsgruppe under Landsudvalget for Svin i Notat nr. 9726: Redegørelse vedrørende PRRS i Danmark 1991-1996 (22.10.1997).

derne sig om to ting. Dels er der et ønske om at få hjemmel til at kunne tage prøver og foretage eftersporing på alle besætninger. Dels er der fra Statens Veterinære Serumlaboratorium et ønske om at gennemføre en offentlig handlingsplan. Veterinærdirektoratet er skeptisk over for begge ønsker.

Veterinærdirektoratet ser det generelt som sin opgave at foretage en afvejning mellem, hvad der fra faglig side (Statens Veterinære Serumlaboratorium) og fra branchens side (Danske Slagterier) findes påkrævet, og hvad der må skønnes at være politisk, samfundsøkonomisk og juridisk farbart.

For det første ønsker man at fastholde branchens produktansvar og dermed friholde det offentlige for økonomisk ansvar, og for det andet finder man det ikke dokumenteret, at der er behov for meget drastiske tiltag ud over den igangværende *Salmonella*-bekæmpelse.

Danske Slagterier afgiver et dobbelt signal, idet man på den ene side viser stort engagement i saneringsprogrammet, og på den anden side præciserer, at der er en øvre grænse (i slutningen af marts 1997 præciseret til 10 besætninger) for, hvor meget Danske Slagterier vil betale. Dette opfattes – givetvis utilsigtet – af Veterinærdirektoratet som et pres for, at det offentlige med tiden skulle overtage det økonomiske ansvar for et saneringsprogram. Det vurderes som nævnt på det foreliggende grundlag som politisk og samfundsøkonomisk helt uacceptabelt, og det er en vurdering, som også det senere forløb bekræfter, idet ministeren på intet tidspunkt fraviger dette princip.

Veterinærdirektoratet ønsker kun at gå ind, hvor de samfundsøkonomiske konsekvenser kan blive alvorlige, f.eks. ved mund- og klovsyge eller svinepest. Der er dog ingen regler uden undtagelser: Det offentlige havde været med til at løbe *Salmonella*-programmerne i gang og senest givet støtte til fjerkræbranchen, der ikke vurderedes at råde over de fornødne ressourcer selv. Det er dog en klar opfattelse hos myndighederne, at en ressourcestærk organisation som Danske Slagterier ikke kunne forvente tilsvarende offentlig støtte – en opfattelse, som Danske Slagterier omvendt opfatter som uretfærdig forskelsbehandling af brancherne.

Veterinærdirektoratet skønner som sagt heller ikke, at det offentlige kan gå ind i et drastisk bekæmpelsesprogram, hvor der ikke er et klart overblik over omfanget af problemet, og hvor der ikke foreligger en gennemarbejdet handlingsplan. Det skyldes blandt andet, at man helt tilbage i 1973 havde følt sig presset ind i et program for bekæmpelse af tarmbrand, hvilket mislykkedes og førte til stærk kritik af Veterinærdirektoratet. Man ser dog i og for sig ikke noget problem i, at Danske Slagterier på egen hånd forsøger en udryddelsesstrategi, så længe det offentlige friholdes for ansvar.

Med hensyn til den ønskede hjemmel til kontrol af alle besætninger, så er der også i Veterinærdirektoratet en vis skepsis med hensyn til, om det ville være meningsfuldt at indføre en særskilt regu-

lering for én særlig *Salmonella*-type ud af de flere tusinde, der kendes. Et særligt problem er her, om DT104 kunne afgrænses fra andre typer på en ikke-vilkårlig måde. På dette punkt bøjer Veterinærdirektoratet sig dog og udarbejder et forslag til bekendtgørelse, der som anført ovenfor på den ene side giver hjemmel til at sætte en besætning, hvor der konstateres DT104, under offentligt tilsyn med restriktioner på omsætning af dyr og krav om særlagtning samt mulighed for at påbyde undersøgelser i besætningen selv og eventuelle smittefarlige kontaktbesætninger; og på den anden side friholder det offentlige for ansvar.

Endelig observerer Veterinærdirektoratet, at der på baggrund af, at Danske Slagterier betaler for en del af forskningen på Statens Veterinære Serumlaboratorium, kan være et vist interessesammenfald mellem disse organisationer – et forhold, som også de andre brancher er opmærksomme på. Derudover er man opmærksom på, at der for Statens Veterinære Serumlaboratorium ud over det faglige engagement også er en økonomisk interesse i de prøver, der knytter sig til en eventuel indsats.

Veterinærdirektoratets skepsis tolkes af Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danske Slagterier som modstand mod at tage fødevarerikkerhed alvorligt. Denne tolkning forstærkes af mange års oplevelse af, at Veterinærdirektoratet prioriterede bekæmpelse af de klassiske husdyrsygdomme højere end bekæmpelse af *Salmonella* og andre zoonoser i primærproduktionen. Denne kulturforskel synes at følge næsten uundgåeligt af den måde, parterne opfatter deres væsentligste opgaver på.

Der er grund til at pege på det nære faglige fællesskab, der er mellem Bent Nielsen, som oprindeligt var ansat på Statens Veterinære Serumlaboratorium, og som kom til Danske Slagterier 1. november 1996 og her kort efter blev fagligt involveret i Danske Slagteriers udryddelsesstrategi, og f.eks. Dorte Lau Baggesen og Henrik Wegener. Denne gruppe har på Statens Veterinære Serumlaboratorium udviklet en fælles holdning til mange ting, blandt andet præget af den linie med hensyn til at gribe ind i primærproduktionen, gerne forebyggende, som Knud Børge Pedersen har stået for.

Idet Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danske Slagterier tolker Veterinærdirektoratets handlinger i dette lys, bliver de i nogen grad blinde for indholdet i Veterinærdirektoratets argumentation; man benytter den ikke som anledning til at se

kritisk på sit eget beslutningsgrundlag. Omvendt fremstår Veterinærdirektoratet ikke helt, som om man er opmærksom på fødevarerikkerhedens stigende politiske og mediemæssige betydning.

I denne situation kommer parterne i nogen grad til at tale forbi hinanden. Erik Stougaard understreger f.eks. således Veterinærdirektoratets prioritering med en bemærkning i stil med: det drejer sig jo ikke om mund- og klovsyge eller svinepest. I og med at denne bemærkning for Knud Børge Pedersen i Statens Veterinære Serumlaboratorium demonstrerer, at Veterinærdirektoratet ikke tager problemet med DT104 alvorligt nok, finder han anledning til – også polemisk – at understrege, at fødevarerikkerhed også er direktoratets ansvar.

Måske er der endda en vis tendens til, at Statens Veterinære Serumlaboratorium bruger henvisningen til fødevarerikkerhed som et retorisk element i sagsfremstillingen. I sagens natur er man der mest orienteret mod forholdene i primærproduktionen og dermed mest bekymret over en mulig spredning af DT104 i denne. Naturligvis er der en sammenhæng til risikoen for mennesker, men ofte får henvisningen hertil en vis retorisk drejning med henblik på at lægge pres på Veterinærdirektoratet. Således finder Statens Veterinære Serumlaboratorium anledning til at understrege, at DT104 udgør en alvorlig trussel for mennesker, og at dens forekomst i fersk kød derfor er uønsket.

I kvægbranchen var der ikke noget serologisk overvågningsprogram. Det betød, at eventuelle fund af DT104 kun kunne ske ved klinisk sygdom i besætningerne eller ved en eventuel tilbagesporing af smitekilder til inficerede svinebesætninger. Da Køddbranchens Fællesråd sent i forløbet inddrages, viser det sig, at man herfra ikke ser nogen grund til ikke at håndtere DT104 under de allerede gældende bestemmelser. Dette synspunkt vinder dog ikke gehør, og Køddbranchens Fællesråd oplever således at blive presset til at gå ind i et dyrt saneringsprojekt af Danske Slagterier, i og med at bekendtgørelsens bestemmelser også omfatter kvægbesætninger. Køddbranchens Fællesråd er dog på intet tidspunkt overbevist om nødvendigheden af saneringer og er aldrig gået ind i dem.



## FASE 2: EN PRESSEOMTALE MED STOR EFFEKT

### Fjernsynsudsendelsen 'Et farligt nummer'

De første udslagtninger giver anledning til enkeltstående omtale i nogle få landsdækkende medier. Omtalen kan enten være baseret på en pressemeddelelse fra Danske Slagterier eller inspireret af omtale i lokalpressen i de pågældende to områder. Der bliver fulgt op med interviews af Knud Børge Pedersen (Statens Veterinære Serumlaboratorium) og Henrik Wegener (Zoonosecentret), Flemming Tune-Stephensen (Kødbranchens Fællesråd) og Bent Nielsen (Danske Slagterier). Der er dog ikke noget særligt præcist fokus i omtalen, og den giver ikke yderligere afsmitning. Herefter er der stille om sagen frem til 23. december 1997, hvor BT, der på baggrund af foramtaler i Danmarks Radio af et kommende program i serien 'Journalen' havde iværksat egen research, kan bringe en omfattende omtale af den nye "dræber-Salmonella". Danmarks Radio beslutter herefter at sende programmet, der ellers først var programsat til januar, samme aften.

Udsendelsen, der er tilrettelagt af Steen Jensen, er garneret med billeder fra en udslagtning af en besætning med aflivning af grise, der kastes op i container og efterfølgende rengøring på gården af folk i beskyttelsesdragter med bl.a. tilkalkning af gårdsplads, spuling af stalde samt nedrivning og afbrænding af loftsbrædder fra en bygning. Derudover er der løbende interviews med personer, der angiveligt har været ramt af DT104.

På denne baggrund fortælles historien om, at DT104 første gang blev konstateret i Danmark på Gentofte Amts Sygehus og efterfølgende i dansk landbrug. Der fortælles om erfaringerne fra Storbritannien, blandt andet med interview af Patrick Wall, som var forfatter til den artikel, nogle af de alarmerende resultater stammede fra. Der fortælles på baggrund af aktindsigt om Statens Veterinære Serumlaboratoriums vurderinger og anbefalinger, suppleret af interview med Knud Børge Pedersen. Der fortælles om, at Danske Slagterier har valgt for egen regning at søge at udrydde DT104 fra Danmark, suppleret af ovennævnte billeder samt interview med Erik Bisgaard Madsen. Der fortælles om antallet af smittede danskere, suppleret med

interview af Peter Gerner Schmidt, Statens Serum Institut. Endelig berettes der om bekendtgørelsens langvarige tilblivelseshistorie, suppleret med interview af Erik Stougaard, Veterinær- og Fødevaredirektoratet.

Vinklingen er groft sagt, at her har vi en trussel, der er kendt fra Storbritannien, som vurderes alvorligt af danske eksperter (Statens Veterinære Serumlaboratorium), som også branchen (Danske Slagterier) ønsker at gøre noget alvorligt ved – men som den ansvarlige myndighed (Veterinær- og Fødevaredirektoratet) tilsyneladende ikke tager alvorligt og kun reagerer meget langsomt på, hvorved inficeret kød fortsætter med at gå ud til forbrugere. Erik Stougaard erkender i udsendelsen at have det formelle ansvar, men fralægger sig et personligt ansvar, idet han angiveligt ikke var tæt på den konkrete sagsbehandling. Dette strider dog umiddelbart mod det forhold, at han har været til stede ved en række møder, hvor sagen har været diskuteret. Foreholdt dette henholder Erik Stougaard sig til ressourceproblemer som forklaring.

Speakerteksten munder ud i den konstatering, at Veterinærdirektoratet er 10 måneder om at få en bekendtgørelse på plads, der kan hjemle et indgreb med henblik på at beskytte forbrugere, og at tingene flyder i flere måneder, indtil Danske Slagterier selv beslutter at gribe ind. "Danske Slagterier har hverken pligt til eller myndighed til at gribe ind, men gør det alligevel for egen regning."

### Rekonstruktion og analyse på baggrund af det fulde materiale

Selvom Danske Slagterier havde begrundet sin beslutning med et håb om at kunne bedre sit image over for forbrugere, så har man tilsyneladende ikke haft en egentlig pressestrategi. På et tidspunkt i løbet af efteråret 1997 får man så en henvendelse fra Steen Jensen om, hvorvidt Danmarks Radio kan tage billeder af en sanering. Dette overvejes i bestyrelsen, hvor der er en vis frygt, idet Steen Jensen her kendes som en meget landbrugs-kritisk journalist. Siger man nej, må det forventes, at Steen Jensen vil stille et kamera op foran ejen-



dommen og sige: Herinde bagved foretager Danske Slagterier i øjeblikket en udslagtning på grund af DT104, men man vil ikke tillade os at vise billeder af det. På den anden side er der en forventning om, at fremstillingen af Danske Slagteriers indsats vil være positiv, hvis de siger ja. Det kommer til at gøre udslaget.

Mange aktører har beskrevet at have den erindring, at Danske Slagterier gik til pressen med en hård kritik af Veterinærdirektoratet. Der fremføres imidlertid ingen kritik af myndighederne fra Erik Bisgaard Madsens side. Erindringen skyldes enten udsendelsens vinkling eller de kritiske udtalelser, Danske Slagteriers folk er kommet med i den efterfølgende konflikt med myndigheder (se næste afsnit). Imidlertid er der ikke tale om, at Danske Slagterier tager initiativ til denne udsendelse eller former dens vinkling. 'Et farligt nummer' er i den forstand udtryk for en usædvanlig pressehistorie. Det er ikke en pressedækning, der tager udgangspunkt i en spektakulær hændelse eller en udmelding fra en af de involverede parter. Der er derimod tale om en velorienteret journalist, der gennem flere år har beskæftiget sig med dette område ud fra en forbrugerbeskyttelses-synsvinkel, og som kender DT104 fra Storbritannien som en potentielt meget farlig bakterie.

I og med at han kommer under vejrs med, at DT104 er kommet til Danmark, så har han allerede sin videre research lagt på skinner: Hvad mener de danske eksperter om den? Er de enige med de engelske? Hvordan forholder branchen sig til den? Vil den være åben og tage ansvar, eller vil den forsøge at dække over problemet? Hvordan forholder myndighederne sig? Har man grebet ind eller har man ladet stå til?

Gennem journalistens optik er der en forventning om, at når udenlandske og danske zoonose eksperter betragter DT104 med stor alvor og anbefaler indgreb for at beskytte forbrugerne, så bør myndighederne tage dette ansvar på sig, med mindre de har meget gode grunde til ikke at gøre det. Derfor ville Veterinærdirektoratet under alle omstændigheder blive mødt med spørgsmålet om, hvorfor man ikke greb ind noget før; og specielt hvorfor en bekendtgørelse kunne være så lang tid under vejs, idet udarbejdelsen af bekendtgørelsen jo var en anerkendelse af, at der var grund til at gribe ind.

Det er svært at få øje på gode svar på det sidste spørgsmål. Med hensyn til det første spørgsmål, så havde Veterinærdirektoratet jo faktisk en del skepsis at fremlægge vedrørende de anbefalinger, som

Statens Veterinære Serumlaboratorium havde givet. At fremlægge denne skepsis i tv-udsendelsen ville imidlertid indebære en offentlig polemik med Statens Veterinære Serumlaboratorium. Bortset fra nedprioritering af arbejdet med bekendtgørelsen mente Erik Stougaard ikke, at Veterinærdirektoratet havde begået fejl. Imidlertid var Veterinærdirektoratet ikke forberedt på det spørgsmål, som de fleste journalister ville komme med under alle omstændigheder: Hvad har myndighederne gjort for at beskytte forbrugerne? Dette spørgsmål var altså ikke inspireret af et forsøg fra Danske Slagteriers side på at lægge pres. At have været forberedt på dette spørgsmål ville indebære, at man havde taget stilling til det tidligt i forløbet, og det ville nok have nødvendiggjort en højere grad af afklaring med Statens Veterinære Serumlaboratorium eller i hvert fald en præcisering af den forskel i prioritering, der måtte være tale om.

Tilsvarende er der i journalistens optik en forventning om, at når eksperterne betragter DT104 med stor alvor, så bør også branchen tage et ansvar herfor. Det viste sig i dette tilfælde, at branchen havde påtaget sig et ansvar, og det roses man ubetinget for i udsendelsen. Det er omvendt lige så klart, at havde man ikke gjort det, så ville man være blevet mødt med kritiske spørgsmål, og i tilfælde af at svarene ikke faldt overbevisende ud, også kritik.

Det er svært at afgøre, hvor meget Danske Slagterier selv har inspireret eller bidraget til den redaktionelle fremhævelse af Danske Slagterier på bekostning af myndighederne, hvorved Danske Slagterier i nogen grad kommer til at fremstå som en aktør, der ved sine handlinger indirekte kritiserer myndighederne for ikke at gribe ind. Speaker teksten er i hvert fald ikke præcis på dette punkt, idet det er misvisende at fremstille det således, at Danske Slagterier beslutter at gribe ind, fordi myndighederne tøver. Danske Slagterier beslutter at gribe ind med det samme, før myndighederne har haft chance for at vurdere situationen. Det betyder også, at slagtekroppe fra besætninger, hvor DT104 er blevet identificeret, på foranledning af Danske Slagterier sendes til varmebehandling, hvilket Veterinærdirektoratet selvfølgelig er klar over og indforstået med.

I løbet af efteråret træder bekendtgørelsen trods alt i kraft, så akut utilfredshed med myndighedernes langsommelighed kan på dette tidspunkt dårligt have været et motiv for Danske Slagterier til at stille myndighederne i et dårligt lys. Omvendt har Danske Slagterier formentlig ikke noget problem i at blive fremhævet som handle-

kraftig, også selv om det sker på myndighedernes bekostning.

Danske Slagterier må dog erkende, at udsendelsen – ikke mindst billederne af aflivning af dyr og rengøring af stalde – gør et langt stærkere indtryk, end man havde været forberedt på. Alle, der har set udsendelsen, husker billederne af, hvad de beskriver som ”folk i rumdragter”. De repræsenterer en stærk signalværdi med hensyn til DT104s farlighed.

Danske Slagterier oplever på dette punkt at blive overfortolket i en fordrejet fremstilling. For eksempel henviser man til, at beskyttelsesdragterne var nødvendiggjorte af de rengøringsmidler, der blev brugt, ikke af smittefaren fra DT104, som man forledes til at tro. Det er korrekt, at journalistiske fremstillinger ofte bekender sig til princippet ”overdrivelse fremmer forståelsen”. Således bliver visse forhold fremstillet med maksimal retorisk effekt. Imidlertid er kernen i udsendelsens fremstilling: Danske Slagterier betragter DT104 med så stor alvor, at man griber til relativt drastiske midler for at bekæmpe den. Og det er jo, hvad Danske Slagterier reelt gjorde. Uanset hvilke præciseringer, Danske Slagterier kunne ønske at give, så taler handlingerne i høj grad for sig selv. Danske Slagterier vælger, med det samme DT104 konstateres i Danmark, at foranstalte særslagtning og varmebehandling med det formål at sikre forbrugerne mod, at denne *Salmonella*-type kommer ud via svinekød. Danske Slagterier forsøger at udrydde bakterien fra dansk jord. Udsendelsen påpeger blot disse kendsgerninger i en dramatiseret version.

Også her er det svært at forestille sig, at Danske Slagterier kunne have undgået en fremstilling af denne art. Havde Danske Slagterier f.eks. nægtet at give adgang til billeder fra saneringen, ville det med stor sikkerhed være fremstillet som: Danske Slagterier har truffet disse beslutninger, som viser at de tager DT104 meget alvorligt, men eftersom de forsøger at holde det skjult, må man konkludere, at de ikke mener, offentligheden kan tåle at se, hvor alvorligt det er. Havde man generelt nægtet at deltage, ville det tilsvarende blive fremstillet som et forsøg på over for offentligheden at dække over alvorligheden af de beslutninger, man faktisk havde truffet. Havde man endelig omvendt helt undladt at reagere på DT104, var man selvfølgelig blevet mødt med spørgsmål om, hvorfor man ikke reagerer på noget som er beskrevet af Statens Veterinære Serumlaboratorium og andre eksperter som en alvorlig trussel.





## FASE 3: MYNDIGHEDERNES HANDLINGSPLAN

### Beskrivelse af handlinger på baggrund af officielle dokumenter

Allerede kl. 21.59 den 23. december 1997 udsender Ritzau et telegram med den første politiske reaktion på tv-udsendelsen fra samme aften. Den konservative fødevareordfører Lene Espersen vil umiddelbart efter juleferien afkræve ministeren en forklaring på det offentlige håndtering af DT104. "Jeg er virkelig rystet. Det offentlige har helt klart svigtet sit ansvar", citeres hun for at sige. Og sammen med Bent Hindrup Andersen, der er landbrugspolitisk ordfører for Enhedslisten, kræver hun, at det offentlige sætter alle kræfter ind for at få bugt med bakterien.

Dagen efter giver fødevareminister Henrik Dam Kristensen tilsagn om straks efter juleferien at undersøge, om det offentlige indsats har været god nok. Han vil nødig kommentere sagen alene på baggrund af udsendelsen, og han vil derfor først bede om en redegørelse fra Veterinær- og Fødevaredirektoratet.

Den mere formelle reaktion kommer den 29. december, hvor ministeren kaldes i samråd i Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareudvalget) om følgende spørgsmål:

N. Ministeren bedes redegøre for, hvorvidt regeringen finder veterinærdirektoratets sagsbehandling vedrørende DT104 salmonellatypen, herunder 10 måneders ventetid for udarbejdelse af en bekendtgørelse for at afhjælpe problemet, tilfredsstillende samt for, hvad ministeren yderligere agter at foretage sig for at sikre, at DT104 ikke spredes i Danmark.

Allerede den 2. januar 1998 fremsender Veterinærtjenesten et udkast til redegørelse til kommentering i Statens Veterinære Serumlaboratorium. Om det i Journalen kritiserede punkt hedder det: "På intet tidspunkt har der været leveret ikke-særslagtet kød fra kendte DT104-besætninger." Det anføres at have været en klar aftale mellem Veterinærdirektoratet, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danske Slagterier, at fra starten af

forsøgsperioden og indtil en bekendtgørelse kunne udstedes ville Danske Slagterier sørge for beskyttelse af forbrugerne, idet i hvert fald de ti første besætninger ville blive saneret.

Derefter følger en redegørelse for sagsforløbet. Redegørelsen lægger afslutningsvis op til, at der efter forsøgsperioden med sanering af hele besætninger bør gennemføres nye forsøg med partiel sanering af besætninger til belysning af, om DT104 under sådanne omstændigheder opfører sig anderledes end de fra den almindelige overvågning kendte typer. Rådgivning om besætningssanering anses for nødvendig, idet udviklingen for DT104 på længere sigt ikke er kendt og ikke kan kendes. Det præciseres, at Danske Slagterier-projektets foranstaltninger er væsentligt mere omfattende end dem, bekendtgørelsen tillader det offentlige at gennemføre. Veterinærtjenesten lægger op til at indkalde Danske Slagterier, Kødbranchens Fællesråd, Fødevareministeriet, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Zoonosecentret til drøftelser af nye forsøg samt mere varige foranstaltninger.

I kommentarerne fra Statens Veterinære Serumlaboratorium af 5. januar præciseres det om det kritiserede punkt: "Det kan ikke anføres, at der ikke har været leveret ikke-varmebehandlet kød fra DT104-besætninger." Det angives, at Danske Slagteriers projekt først var på plads i foråret 1997. Tre ud af de fire besætninger, der fandtes i 1996, verificeres først efter gentagne undersøgelser i hhv. maj og september 1997, og først da varmebehandles kød fra disse. "Det kan imidlertid ikke udelukkes", konkluderes det, "at nogle tilfælde af humane infektioner skyldes danskproducerede levnedsmidler".

Endvidere præciserer Statens Veterinære Serumlaboratorium: "Opfølgningen i smittede besætninger og kontaktbesætninger til disse har indtil 25. oktober<sup>6</sup> kun kunne lade sig gøre gennem frivillige aftaler."

Statens Veterinære Serumlaboratorium gør det endelig klart, at overvågningsprogrammet ikke kan

6 Der må her tænkes på bekendtgørelsens ikrafttræden, der dog er 15. oktober.

anses for tilstrækkeligt til at påvise en lavgradig spredning af DT104 i svinepopulationen. Bl.a. påpeges det, at der ikke sker bakteriologisk opfølgning i avls- og opformeringsbesætninger, og at rene smågriseproduktionsbesætninger slet ikke overvåges.

Et revideret udkast sendes til kommentering den 8. januar. I den endelige redegørelse, der fremsendes til Departementet, hedder det nu: "Der har ikke været udleveret ikke-særslagtet kød fra besætninger, hvor DT104 er erkendt og med sikkerhed verificeret efter de senere nævnte retrospektive undersøgelser." Der henvises til aftalen mellem Veterinærdirektoratet, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danske Slagterier, og det konkluderes: "Derfor var nød- og hasteforanstaltninger ikke nødvendige, og antallet af nyttilkomne besætninger viste sig meget ringe."

Om styrker og svagheder ved overvågningen anføres:

Den løbende overvågning af samtlige slagtesvinebesætninger med årlig leverance over 100 slagtesvin er velegnet til at opdage besætninger med aktiv og relativt høj forekomst af *Salmonella* samt usædvanlige spredninger i og blandt besætninger. [...] Svagheden ved slagtesvineovervågningen er, at kun besætninger i niveau 2 og 3 underkastes obligatorisk bakteriologisk undersøgelse (kortlægningsprøver). Disse besætninger omfatter ca. 5 % af slagtesvinebesætninger. Lavgradige og ikke-aktive infektioner vil således ikke opdages ved overvågningen.

Samrådet afholdes den 14. januar 1998. Ministerens tale baserer sig på den redegørelse, der er fremsendt til Departementet. Ifølge talepapiret siger han om det kritiske spørgsmål:

Sammenfattende må jeg konstatere, at der således ikke på noget tidspunkt har været tale om, at Veterinærdirektoratet ikke har haft fuld indsigt med situationen, og dermed også med de foranstaltninger mht. sanering som Danske Slagterier foretog. Samtlige besætninger, der har været bekræftet inficeret med DT104 er blevet saneret, eller er under sanering, og samtlige disse saneringer er gennemført således at kødet fra særslagtningen ikke er gået til konsum uden at dette kød har været saltet eller varmebehandlet i henhold til reglerne om særslagtning, enten efter aftale med Danske Slagterier eller efter påbud fra Veterinærdirektoratet. Det betyder dog ikke, at det totalt kan udelukkes, at der er kommet kød fra DT104 inficerede dyr på markedet uden forudgående varmebehandling. Når det er sagt, må jeg til gengæld medgive, at det ikke er acceptabelt, at Veterinærdirektoratet har

været op imod 9 måneder om at udarbejde den nødvendige bekendtgørelse om offentligt tilsyn. Det kan og skal direktoratet klart gøre bedre, hvilket jeg også har meddelt direktoratet.

Om den videre indsats hedder det:

Med hensyn til den videre indsats har jeg anmodet Veterinær- og Fødevarerdirektoratet om sammen med Statens Veterinære Serumlaboratorium snarest at fremkomme med en redegørelse for mulighederne for en fortsat kontrol- og bekæmpelsesindsats.

Jeg vil dog advare mod at tro, at det umiddelbart vil være muligt at etablere en samlet koordineret bekæmpelsesplan i lighed med hvad vi har for f.eks. fjerkræ.

Vi ved simpelthen ikke nok om bakteriens smitteveje, ligesom vores erfaringer med mulighederne for at gennemføre totalsaneringer og desinfektioner af de berørte besætninger er meget begrænsede.

Nu må eksperterne imidlertid se nærmere på hvad vi kan og ikke kan på nuværende tidspunkt, og det må jeg så tage stilling til.

Jeg vil i øvrigt sige, at jeg mener, at der har været et meget tilfredsstillende samarbejde med Danske Slagterier om hele denne sag, og jeg er meget glad for, at branchen selv har taget fat om denne sag. Det er jo når alt kommer til alt som udgangspunkt producentens ansvar, at slutproduktet overholder lovens sikkerhedskrav.

Den offentlige rolle er derfor i første omgang alene at sikre, at eventuelle problemer ikke medfører nogen risiko for forbrugerne.

Uanset om og i hvilket omfang det vil være muligt at gennemføre en egentlig præventiv opsporing og bekæmpelse af DT104 i dansk husdyrbrug, og uanset om Danske Slagterier vælger at fortsætte deres saneringsprogram eller ej, vil jeg selvfølgelig tage alle nødvendige forholdsregler for at sikre, at eventuelle smittede besætninger identificeres så hurtigt som muligt, og for at sikre at intet kød fra DT104 inficerede besætninger kommer i omsætning undtagen efter forudgående særslagtning og varmebehandling.

Dagen efter samrådet stiller Fødevarerudvalget en række opfølgende spørgsmål til ministeren.

47. Ministeren bedes tilstille udvalget sit talepapir fra samrådet den 14. januar 1998 om samrådsspørgsmål N (salmonella af typen DT104).

48. Ministeren bedes redegøre for veterinærdirektorens konkrete ansvar i behandlingen af sagen vedrørende salmonella af typen DT104, herunder orientering af ministeren.

49. Ville en ændret struktur i levnedsmiddelkontrollen efter ministerens opfattelse have indebåret en ændret situation vedrørende sagen om salmonella af typen DT104?

50. Hvilke foranstaltninger agter ministeren at iværksætte, således at situationer som den foreliggende vedrørende salmonella af typen DT104 undgås fremover?

51. Hvilke(t) behov finder ministeren, der er for ændringer i bestemmelserne om samhandel med levende dyr og animalske produkter i EU og om indførsel fra 3. lande, hvilke ændringer drejer det sig om, og hvilke muligheder er der for at fravige disse bestemmelser.

Jeg skal indskrænke mig til at citere fra svaret på spørgsmål 49:

Veterinær- og Fødevaredirektoratet har bl.a. forklaret den lange sagsbehandlingstid med, at direktoratet i perioden har været igennem en omfattende omstrukturering, og at der i tilknytning hertil har været underbemanding af de juridiske funktioner, samt at der i perioden er varetaget mange andre højt prioriterede opgaver. Det er endvidere fremhævet, at der på intet tidspunkt har været en akut sundhedsrisiko, og at direktoratet i hele perioden har fulgt udviklingen tæt.

Selv på denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at selve tilblivelsesprocessen for den nævnte bekendtgørelse har taget urimelig lang tid, hvilket er utilfredsstillende. I denne forbindelse må det fremhæves, at Veterinær- og Fødevaredirektoratet har en særlig initiativforpligtelse til at drage omsorg for, at de nødvendige kontrol- og tilsynsforanstaltninger kan gennemføres, og at dette kan ske uden unødige forsinkelser. Som chef for veterinærtjenesten påhviler der veterinærdirektøren et særligt ansvar herfor. Departementschefen har derfor overfor Veterinær- og Fødevaredirektoratet indskærpet, at generelle forskrifter af den omhandlede karakter fremover gennemføres uden unødige forsinkelser.

Den 20. januar kaldes ministeren igen i samråd om følgende:

T. Vil fødevareministeren redegøre for, hvad der er gjort og yderligere vil blive gjort for at forhindre, at svinepest, salmonella DT104 og lignende alvorlige sygdomme spredes til Danmark.

U. I lyset af den seneste udvikling, hvor svinepesten i Tyskland har nærmet sig den danske grænse, og i lyset af, at salmonella DT104 har fundet vej til Danmark, vil fødevareministeren da erklære Danmark som veterinærzone som nødforanstaltning vel vidende, at det er EUs indre marked, der formelt har ophævet Danmark som veterinærzone, men at både folkesundheden og den veterinære status er på spil, og vil ministeren bruge disse to forhold til at indføre karantænestalde ved import af levende svin og til at få styr på eventuel smitte i importeret kød?

Samrådet holdes den 21. januar. Ministerens redegørelse koncentrerer sig om svinepest. Han afviser at genindføre veterinær grænsekontrol, dels fordi det strider mod Danmarks internationale forpligtelser over for EU, dels fordi fri bevægelighed klart er i Danmarks interesse som eksportorienteret

økonomi. Afslutningsvis siger han:

Særligt med henblik på DT104 vil jeg erindre om samrådet her i udvalget i sidste uge hvor jeg redegjorde for at vi endnu ikke ved tilstrækkeligt om denne types smitteveje til, at vi kan vide, hvordan vi kan sætte målet ind.

21. januar rapporteres endvidere fra Statens Veterinære Serumlaboratorium om et retrospektivt fund af DT104 fra 1991.

22. januar udsender Jørgen Schlundt, Institut for Fødevaresikkerhed og Toksikologi, Afdelingen for Mikrobiologisk Sikkerhed, en opfordring til forskellige kontorer i direktoratet samt Statens Veterinære Serumlaboratorium og Zoonosecentret om dannelse af en arbejdsgruppe med henblik på udarbejdelse af en fælles strategi over for DT104. Jeg har ikke kunnet konstatere, om dette nogen sinde blev iværksat.

I slutningen af januar begynder de første udkast til et notat vedrørende 'Salmonella Typhimurium type DT104, multiresistent: overvågning og kontrol fra jord til bord', at cirkulere. I forlængelse heraf findes også udkast til retningslinier ved fund af DT104 i fødevarer. Disse notater skal fremsendes til Departementet i endelig form den 16. februar.

I en kommentar 23. januar til forslag om bl.a. at udvide overvågning af avls- og opformeringsbetingelser til at omfatte regelmæssige bakteriologiske undersøgelser af stibundsprøver, samt en skærpelse af det offentlige tilsyn ved fund af DT104, skriver Knud Børge Pedersen bl.a. dels, at det væsentligste problem ved DT104 er dens evne til spredning mellem husdyr, hvorved den udgør "en alvorlig risiko for de bekæmpelsesprogrammer, som pt. er etableret i primærproduktionen;" dels at det uagtet den manglende viden på grund af mangelfuld overvågning er "opfattelsen, at DT104 fortsat bør håndteres således, at såvel horisontal spredning mellem husdyrbesætninger som eksponering af mennesker gennem levnedsmidler så vidt muligt undgås".

26. januar foreligger der et nyt udkast vedrørende den fremtidige overvågning og kontrol. I dette hedder det: "Det skal bemærkes, at den nedslagsningspolitik med fuld erstatning, som Danske Slagterier har gennemført for de først påviste svinebesætninger, efter direktoratets mening ikke er

en farbar offentlig vej. Med de meget store svinebesætninger, der findes nogle steder i landet og med ukendt sandsynlighed for antallet af besætningsfund i fremtiden, ville en sådan ordning kunne medføre offentlige omkostninger af uoverskuelige dimensioner." Denne bemærkning vedbliver med lettere ændringer at findes i notatet.

2. februar afholdes der et møde i Veterinær- og Fødevarerdirektoratet med deltagelse af Departementet, Statens Veterinære Serumlaboratorium, Zoonosecentret, Køddbranchens Fællesråd, Danske Slagterier, Fjerkrærådet, Mejeriforeningen samt Landskontoret for Kvæg. På dette møde drøftes udelukkende levende dyr på besætningsniveau; levnedsmidler og importvarer berammes til senere drøftelse. Direktoratets planer vedrørende overvågning og kontrol fremlægges for mødedeltagerne og gennemgås. Erik Stougaard kan oplyse, at der ikke er truffet nogen politisk afgørelse, og at finansieringsmulighederne er meget usikre.

Erik Stougaard gør sig til talsmand for, at man forsøger at sanere DT104-ramte besætninger på traditionel vis. Erik Bisgaard Madsen præciserer i denne forbindelse, at Danske Slagteriers saneringsprogram er en forsøgsordning, der ophører, når de første 15 besætninger er ramt af bakterien. Forsøgsordningen skal resultere i et erfaringsmateriale til bekæmpelse af bakterien.

Erik Bisgaard Madsen tilkendegiver endvidere det synspunkt, at sættes en besætning under offentligt tilsyn, så skal der være en offentlig erstatning/kompensation.

Morten Blom Andersen fra Departementet gør det klart, at bekendtgørelse 781 ikke ophæves, når de første 15 besætninger er ramt. Morten Blom Andersen gør endvidere opmærksom på, at indstillingen til Departementet skal konkludere, hvorvidt DT104 skal behandles som en særlig farlig bakterie, eller om mediedebatten har overdrevet dens betydning.

Samme dag fremsender Flemming Bager, Zoonosecentret, kommentarer til Henrik G. Jensen, Veterinær- og Fødevarerdirektoratet, vedrørende udkast til baggrundsnotat samt retningslinier for reaktion ved fund af DT104. Jeg ved ikke, hvorledes udkastene tager sig ud på dette tidspunkt. I kommentaren hedder det imidlertid bl.a.:

Statens Serum Instituts seneste opgørelse af humane infektioner med DT104 synes at bekræfte de udenlandske erfaringer, der taler for at denne type er forbundet med alvorligere sygdomstilfælde hos mennesker end andre serotyper. Efter Zoonosecentrets opfattelse bør det sidste forhold som konsekvens have, at fund af DT104 i levnedsmidler betragtes som alvorligere end fund af andre serotyper. Det burde overvejes, hvorvidt fund af DT104 i ferske levnedsmidler, danske såvel som importerede, skulle medføre krav om at det pågældende vareparti varmebehandles efter nærmere bestemte retningslinier før det sendes ud til forbrugerne.

5. februar diskuterer Danske Slagteriers bestyrelse situationen. Der er tilslutning til en planlagt landsdækkende screening for DT104, og der er tilslutning til, at der fortsat sker varmebehandling af grise fra DT104-besætninger. Den tidligere beslutning om at sanere maksimalt 15 besætninger fastholdes. Der må aftales et møde med fødevareministeren med henblik på at få det offentlige til at overtage saneringsudgifterne. Hvis dette afslås, må branchen melde ud, at det offentlige påtager sig det videre ansvar over for forbrugerne.

12. februar foreligger et 'Notat vedrørende den sundhedsmæssige risiko ved fund af multiresistente *Salmonella* Typhimurium DT104 (og andre multiresistente *Salmonella* serotyper) i levnedsmidler', udarbejdet af Institut for Fødevaresikkerhed og Toksikologi, Afdelingen for Mikrobiologisk Sikkerhed.

Notatet gennemgår den internationale litteratur (hovedsagelig engelsk) om bl.a. rapporterede sygdomstilfælde, sygdomsbillede, reservoir/udbredelse samt human eksponering. Dette suppleres med danske erfaringer på baggrund af personlige meddelelser og materiale fra Statens Serum Institut (Peter Gerner Schmidt, Kåre Mølbak), Statens Veterinære Serumlaboratorium (Dorte Lau Baggesen), Zoonosecentret (Flemming Bager) samt Teknikergruppen.

Med hensyn til sygdomsbillede refereres Wall et al. 1994<sup>7</sup> som visende "at en usædvanlig høj andel af patienterne med *Salmonella* Typhimurium DT104 infektioner blev meget alvorligt syge. Af 295 tilfælde blev mindst 34 hospitaliseret (12 %) og 10 mennesker døde (3 %)." På den anden side fremhæves det, at "(a)ndre engelske undersøgelser ikke

7 Se note 3.

8 Davies, A., O'Neill, P., Towers, L. & Cooke, M.. An outbreak of *Salmonella* Typhimurium DT104 food poisoning associated with eating beef. *Commun. Dis. Rep. CDR Rev.* 1996, 4, R136-R140.



har vist forøget morbiditet og mortalitet i forhold til sygdomsforløbet ved andre *Salmonella* infektioner" (her refereres til Davies et al. 1996),<sup>8</sup> ligesom et amerikansk udbrud, der involverede mindst 19 børn, angiveligt ikke tyder på, at DT104-infektioner skulle være mere alvorlige end infektioner forårsaget af andre *Salmonella*-serotyper (her refereres til Hosek et al. 1997).<sup>9</sup>

De danske erfaringer peger angiveligt heller ikke på, at DT104-infektionerne adskiller sig væsentligt fra andre *Salmonella*-infektioner. Der er hidtil ikke isoleret DT104 fra blodet af nogen dansk patient. Dog tyder det på, at diarrésygdommen forårsaget af DT104 "er lidt kraftigere end den man normalt ser ved andre *Salmonella* serotyper ligesom det er karakteristisk, at de danske tilfælde af ST DT104 infektioner hyppigt berører yngre mennesker".

Notatet konkluderer:

Fra en risikovinkel må det vurderes, at det er mere alvorligt at påvise en multiresistent end en fuldt antibiotika-følsom *Salmonella*. Normalt er mave-/tarm-infektioner forårsaget af *Salmonella* selvbegrænsende, hvorfor behandling almindeligvis ikke er nødvendig. I enkelte tilfælde, f.eks. i forbindelse med blodforgiftning, kompliceres sygdommen, så der kræves antibiotikabehandling. I sådanne tilfælde vil udvikling af resistens og især multiresistens kunne medføre behandlingsmæssige problemer.

[...] I Danmark er der endnu ikke isoleret fluroquinolon resistente ST DT104 [...], men som i England og resten af den vestlige verden er fluroquinoloner blevet godkendt til veterinært brug i Danmark i 1993 [...] På baggrund af erfaringer fra udlandet kan det konkluderes at multiresistente *S. Typhimurium* DT104 kan blive et problem i Danmark. ST DT104 har i løbet af kort tid været i stand til at etablere sig med betydelig succes hos husdyr i både Europa og USA, hvilket har ført til, at ST DT104 endvidere er en af de mest betydelige årsager til bakteriel infektion hos mennesker i England og USA. For nuværende er det ikke tydeligt vist, at symptomerne ved infektion med ST DT104 er alvorligere end ved infektioner forårsaget af andre *Salmonella* sero- og fagtyper. Igangværende og nye undersøgelser vil belyse dette nærmere. Men forekomsten af multiresistens hos ST DT104 samt risiko for udvikling af yderligere resistens giver anledning til bekymring ved behandling af alvorlige sygdomstilfælde.

12. februar indleverer endvidere Danske Slagterier sine kommentarer til udkastene. De generelle kommentarer er, dels at det er nødvendigt, at

Veterinær- og Fødevaredirektoratet tilvejebringer et nyt beslutningsgrundlag for den fremtidige bekæmpelsesstrategi via en landsdækkende screening, dels at det findes påkrævet, at der findes et alternativ til den eksisterende varmebehandling, der ganske vist er "den ultimative beskyttelse af forbrugerne" men også en "betydelig praktisk og økonomisk belastning".

Danske Slagterier går ikke ind i nye saneringer, så længe udbredelsen af DT104 er uafklaret. Eliminationsstrategien kan dog fagligt set foreslås videreført, idet kun en ud af de fire første besætninger med sikkerhed er påvist re-inficeret.

13. februar foreligger der et næsten færdigt udkast til handlingsplan. Heri hedder det til indledning: "*Salmonella* Typhimurium DT104 er en *Salmonella*-type, der er stærkt uønsket i Danmark, idet den er kendetegnet ved at være resistent overfor flere antibiotika."

Om den fremtidige overvågning og kontrol hedder det bl.a.: "Uagtet disse forbehold [dvs. den mangelfulde overvågning, der gør den aktuelle antagelse om en begrænset udbredelse usikker] er det for nærværende opfattelsen, at DT104, multiresistent, fortsat bør håndteres således, at såvel horisontal spredning mellem husdyrbesætninger som eksponering af mennesker gennem levnedsmidler undgås, så vidt dette er praktisk og økonomisk muligt."

Der fremsættes forslag til en stikprøveundersøgelse. Der fremsættes også forslag til skærpet overvågning af avls- og opformeringsbesætninger samt overvågning af rene sobesætninger. Endelig fremsættes der forslag til skærpelse af det offentlige tilsyn. Flere af disse forslag kræver en ændring af bekendtgørelsen. "I øvrigt overlades det til besætningsejer og erhverv at sanere påvist smittede besætninger og at bevise disse fri for smitte."

Om overvågning og kontrol af DT104 i fødevarer hedder det: "Med henvisning til den sundhedsmæssige vurdering [jf. notat af 12. februar fra Institut for Fødevaresikkerhed og Toksikologi, Afdelingen for Mikrobiologisk Sikkerhed] er det Veterinærdirektoratets opfattelse, at risiko for smitte af mennesker med ST DT104, multiresistent fra fødevarer bør begrænses mest muligt." Dette indebærer bl.a. følgende:

Kvæg og svin, der er sat under offentligt tilsyn p.g.a. fund af ST DT104, multiresistent, skal særlagtes. Kødet fra dyrene skal disponeres til varmebehand-

9 Hosek, G., Leschinsky, D., Irons, S. & Safraneck, T.J. Multiresistant *Salmonella* serotype Typhimurium – United States, 1996. *Morb. Mort. Wkly. Rep.* 1997, 46, 308-310.

ling, med mindre det ved mikrobiologisk undersøgelse godtgøres, at der på slagtekroppene ikke kan påvises ST DT104, multiresistent. [...] Indtil videre skal kød p.g.a. fund af ST DT104, multiresistent kun kunne disponeres til varmebehandling.

Resultaterne fra færdigvareovervågningen på såvel svine- og kreaturslagterier som på fjerkræslagterier afventes ikke før afsætning af kødet finder sted. Ved fund af ST DT104, multiresistent ved færdigvareovervågningen skal produkterne tilbagetrækkes ligesom virksomhedens egenkontrolprogram skal vurderes og justeres, og der skal iværksættes de fornødne korrigerende handlinger.

Ved fund af ST DT104, multiresistent i dansk kød og fjerkræ samt ikke-spiseklare kød- og fjerkræprodukter skal partiet trækkes tilbage og enten disponeres til varmebehandling [...] eller destrueres. Der skal endvidere foretages en eftersporing af kilden til smitten. Hjemmel til ovennævnte reaktion findes i Levnedsmiddellovens § 12 og Kødlovens § 16.

18. februar udsender ministeren en pressemeddelelse efter modtagelsen af de nævnte redegørelser. Danske Slagterier har også afleveret sine forslag til ministeren. Ritzau skriver:

Forbrugerne risikerer ikke at kunne købe svinekød, der er ramt af den multiresistente DT104-salmonella. Det siger fødevareminister Henrik Dam Kristensen (S).

- Når der bliver fundet en besætning med Salmonella DT104, så bliver alt kød varmebehandlet. Sådan er reglerne i dag, og sådan bliver de ved med at være. [...]

- Der stadig er mange åbne spørgsmål om, hvordan DT104 bedst bekæmpes. Derfor har jeg – inden vi træffer en endelig beslutning – bedt mine embedsfolk om at dykke ned i sagen, ligesom jeg snarest vil mødes med Danske Slagterier, siger Henrik Dam Kristensen. I den forbindelse vil fødevareministeren have en principiel diskussion om grænserne mellem det offentlige og erhvervslivets ansvar.

- I sidste ende er erhvervet selv ansvarlig for deres produktion, men jeg vil gerne diskutere problemstillingen med erhvervslivet, eksperter og andre politikere, siger Henrik Dam Kristensen.

I Politiken 19. februar anklages Henrik Dam Kristensen af Danske Slagterier for smøleri:

Adm. direktør hos Danske Slagterier, Anne Birgitte Lundholt, mener, at både ministeren, embedsmænd i Fødevareministeriet, og eksperterne i Veterinær- og Fødevaredirektoratet har brugt al for lang tid på at finde løsnings-modeller for at få udryddet den farlige bakterie, der er resistent over for en hel stribe penicillin-typer. – Først var vi igennem ni måneders smøleri, inden Veterinær- og Fødevaredirektoratet fik udsendt et cirkulære. Dernæst bad vi både kort efter nytår og i februar om et møde med ministeren, og fik udstukket datoen 25. februar. Og nu udbeder han sig yderligere betænkningstid. Det er helt klart smøleri, siger Anne Birgitte Lundholt. [...]

Fødevareministeren kalder Danske Slagteriers angreb for pistolpolitik og mener, det er helt unfair at klandre ham for smøleri. Han henholder sig til, at forbrugerne er sikrede mod DT104, idet alt inficeret kød bliver pålagt varmebehandling.

24. februar foreligger en ny version af Veterinær- og Fødevaredirektoratets forslag til handlingsplan.

25. februar afholdes møde mellem Danske Slagterier, Veterinær- og Fødevaredirektoratet og Fødevareministeren. På grund af det forestående valg kan ministeren ikke træffe økonomisk bindende beslutninger. Derfor kan mødet kun omfatte meningsudvekslinger, som parterne kan arbejde videre på grundlag af. Der er enighed om gennemførelsen af en screening. Indgreb over for udenlandske produkter opfattes som et tveægget sværd. En færdig plan skal foreligge i Departementet til 9. marts. Forud planlægges et møde med Danske Slagterier og andre brancher i Veterinær- og Fødevaredirektoratet. Der indkaldes et par dage senere til et opfølgende møde den 2. marts.

26. februar skriver Jyllandsposten:

En tikkende salmonella-bombe kan ligge ude i de danske svinebesætninger.

I et hidtil fortroligt notat fra Veterinær- og Fødevaredirektoratet fremgår det, at kontrollen med den farlige salmonella DT104 er mangelfuld. I dag kontrolleres kun 5 pct. af alle danske svinebesætninger. "De resterende 95 procent burde indgå i en stikprøveundersøgelse til belysning af problemets omfang," fremgår det af notatet, der er sendt til fødevareminister Henrik Dam Kristensen. [...] Veterinær- og Fødevaredirektoratet anser DT104 bakterien for så alvorlig, at der bør gennemføres en stikprøveundersøgelse af alle svinebesætninger. En operation, der vil koste knap seks mio. kr. Desuden foreslår myndighederne, at der iværksættes en skærpet indsats og efterfølgende overvågning ved fund af den resistente bakterie. DT104 salmonella udgør ifølge Veterinær- og Fødevaredirektoratet en større risiko for folkesundheden end andre salmonella-typer. [...] Danske Slagterier har allerede bekostet 30 mio. kroner på nedslagtningen af de første 15 danske svinebesætninger, hvor der er konstateret DT104. Veterinær- og Fødevaredirektoratet skriver på den baggrund, at det nøje bør overvejes, om en fremgangsmåde med fuld erstatning er en farbar offentlig vej. "Med de meget store svinebesætninger, der findes nogle steder i landet, vil en sådan ordning kunne medføre offentlige omkostninger af helt uoverskuelige dimensioner," hedder det i notatet til fødevareministeren.

Lene Espersen kalder det ifølge Ritzau vanvid kun at kontrollere fem procent af de danske svinebesætninger for DT104:

- Dette her er så alvorligt, at den fødevareminister, som sætter sig i stolen efter valget, straks må gå i gang med at få styr over, hvor udbredt problemet med salmonella DT104 er i de danske husdyrbesætninger, siger Lene Espersen. [...] Danske Slagterier har båret udgifterne med nedslagtningen af de første besætninger, hvor der blev fundet salmonella DT104. Det har kostet slagterierne 30 millioner kroner. Lene Espersen mener, at det offentlige fremover må bære en del af byrderne. Og med de store svinebesætninger, der findes mange steder, kan det blive en meget bekostelig affære.

Fødevareminister Henrik Dam Kristensen (S) mener ikke, at statskassen automatisk skal involveres, hver gang en ny bakterie dukker op i danske husdyrbesætninger. [...]

- Jeg mener, at det er producenternes ansvar, at tingene er i orden. Det gælder for alle andre brancher og må som udgangspunkt også gælde for producenterne af fødevarer. [...] Han tilføjer dog, at der kan være tilfælde, hvor staten bør gå ind af hensyn til forbrugernes sikkerhed. Fødevareministeren afviser i øvrigt, at kun fem procent af svinebesætningerne kontrolleres for salmonella DT104.

27. februar skriver Jyllandsposten:

Svinebesætning nr. 16 er nu smittet med den frygtede salmonellabakterie DT104, men Danske Slagterier afviser at betale for nedslagtningen, ligesom det ellers er sket med de første 15 besætninger.

2. marts afholdes nævnte møde i Veterinær- og Fødevaredirektoratet med deltagelse af Danske Slagterier, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Plantedirektoratet. På mødet gennemgås forslaget til handlingsplan.

Der er folketingsvalg den 11. marts 1998.

25. marts fremsender Veterinær- og Fødevaredirektoratet sin VFD-strategi for bekæmpelse af sygdomsfremkaldende (patogene) mikroorganismer i fødevarer af 23. marts, samt et baggrundsnote af 9. marts om samme emne. Denne såkaldte patogenstrategi er resultatet af en arbejdsgruppe, der i direktoratet har arbejdet med en samlet "jord-til-bord"-strategi for indsatsen mod *Salmonella* og andre sygdomsfremkaldende mikroorganismer og præsenterer grundlaget for de overordnede retningslinier, mål og tidsrammer for en samlet indsats.

2. april afholdes møde mellem departementschefen, Danske Slagterier, Kødbbranchens Fællesråd og Fjerkrærådet om finansieringen af handlingsplanen: "Det blev besluttet at lade erhvervet finansie-

re foranstaltninger over for besætninger gennem produktionsafgiftsfondene og at afholde udgifter til fødevaredelen inden for Veterinærdirektoratets bevillinger." Der er imidlertid ikke enighed om "det faglige indhold i planen."

7. april skriver Jyllandsposten, at Henrik Dam Kristensen har besluttet, at det offentlige ikke kan finansiere nedslagtning af DT104-smittede svinebesætninger. På baggrund heraf kaldes ministeren samme dag til samråd:

F. Ministeren bedes begrunde, hvorfor regeringen har valgt at stoppe medfinansieringen af salmonellabekæmpelse i dansk fødevareproduktion, herunder redegøre for, hvilke årsager der ligger til grund for regeringens prioritering, hvor man med offentlige midler fravælger at bekæmpe salmonellatyper som DT104, der er livsfarlige for mennesker, og redegøre for hvilke konsekvenser, en manglende offentlig medfinansiering af sygdomsbekæmpelse i husdyr vil have for forbrugersundheden på længere sigt. Der henvises til vedlagte artikler i Jyllands Posten den 7. april 1998.

8. april skriver Jyllands-Posten, at

Et politisk flertal uden om regeringen kræver, at den frygtede salmonella DT104 skal bekæmpes aktivt. En løsning kunne være at flytte penge fra salmonellabekæmpelse hos fjerkræ til svin. En række partier i Folketinget mener, at fødevareminister Henrik Dam Kristensen begik en fejl, da han afviste Danske Slagteriers krav til myndighederne om at tage et økonomisk medansvar i bekæmpelsen af den hidtil farligste salmonellatype. I stedet for at yde økonomisk støtte [...] har ministeren krævet, at Danske Slagterier betaler og gennemfører et screeningsprogram, der skal kortlægge problemets omfang. Eneste kendsgerning indtil dato er, at der løbende konstateres nye tilfælde af DT104 i både små og store svinebesætninger.

Der afholdes et møde 15. april i Veterinær- og Fødevaredirektoratet med Danske Slagterier, Fjerkrærådet, Kødbbranchens Fællesråd, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Departementet.

Christian Halgaard, Veterinærtjenesten, præciserer, at handlingsplanen stadfæster det princip, at ansvaret ligger hos ejer og erhverv. Veterinær- og Fødevaredirektoratet er kun inddraget med hensyn til offentligt tilsyn, der primært skal hindre spredning af smitte via levedyr, samt krav om særslagtning med varmebehandling. "Dette svarer nøje til princippet om, at DT104 ikke tillades i fødevarer."

Forskellige detaljer i planen diskuteres.

Samme dag er ministeren i samråd i Fødevareudvalget. Talepapir har ikke været sendt til udvalget, men ifølge pressen giver ministeren tilsagn til at yde økonomisk støtte til producenterne, hvis screeningen viser, at bekæmpelsen af Salmonella DT104 er økonomisk uoverkommelig for branchen. Producenterne kræver imidlertid, at der på forhånd er fastlagt en plan for de fund, der gøres under screeningen.

Dagen efter stilles følgende spørgsmål:

35. Ministeren bedes som lovet under besvarelsen af samrådsspørgsmål F, jf. alm. del – bilag 64, oversende udvalget et notat, som f.s.v.a salmonellatypen DT104 og bekæmpelsen heraf beskriver

- ministeriets nuværende viden på området,
- ministeriets forholdsregler i relation til bl.a. risikoen for smittespredning,
- ministeriets nuværende øvrige initiativer på området samt,
- ministeriets planer på området med angivelse af tidshorisont(er).

Notatet fremsendes i begyndelsen af juni.

I begyndelsen af maj udsendes forslag til ændring af bekendtgørelse 781 samt cirkulæreskrivelse om slagting af dyr fra DT104-besætninger til høring.

19. maj foreligger den endelige handlingsplan.

26. maj offentliggøres handlingsplanen. I en pressemeddelelse hedder det bl.a.:

Fødevareministeren iværksætter nu en række initiativer, der skal sikre forbrugerne mod en særlig resistent Salmonella-bakterie, og som skal give kendskab til bakteriens udbredelse i husdyrbesætningerne.

2. juni udstedes den nye Bekendtgørelse 309 om overvågning af Salmonella i slagtesvin og fersk kød af kvæg og svin, om undersøgelser for salmonella i svine- og kvægbesætninger og om fund af multiresistente Salmonella Typhimurium DT104 hos kvæg og svin.

18. juni udsender Veterinær- og Fødevaredirektoratet en pressemeddelelse om fund af DT104 i fersk kød i en prøve fra 26. maj fra et slagteri i Jyderup.

25. juni skriver Jyllands-Posten:

Fem danskere er sandsynligvis blevet smittet med den frygtede multiresistente salmonellatype DT104.

[...] Det sker på trods af, at Fødevareministeriet for blot en måned siden udsendte en pressemeddelelse med overskriften "Forbrugerne sikret mod Salmonella DT104."

Der er stærkt begrundet mistanke om, at smittekil-den er svinekød fra slagteriet i Jyderup. Den fund-ne bakterie viser sig resistent over for endnu en antibiotikatype.

8. juli udsendes en pressemeddelelse om fund af DT104 i importeret fjerkrækød. Fundene er gjort i forbindelse med den undersøgelse af dansk og importeret fjerkræ, som Veterinær- og Føde-

### Udbruddet i Jyderup

De fem syge personer viser sig at være smittet via kød fra det pågældende slagteri i Jyderup. Det bliver konstateringen af det første egentlige DT104-udbrud med kilde i dansk svinekød. Bakterien, der er involveret i dette udbrud, har det klassiske resistensmønster, men er herudover resistent over for nalidixinsyre. Nalidixinsyre er et første-generations quinolon, der hos mennesker alene anvendes til behandling af urinvejsinfektioner. Ved kemisk modifikation af nalidixinsyre er der imidlertid fremstillet en gruppe stoffer, der har en betydelig kraftigere antibakteriel effekt. Disse stoffer, fluoroquinoloner, er blandt de væsentligste midler til at bekæmpe en række alvorlige infektioner hos mennesker. Resistens over for nalidixinsyre er dermed et udtryk for quinolon-resistens. Dermed bliver udbruddet endvidere det første eksempel på, at problemer med behandling af infektioner hos mennesker kan relateres til forekomst af en quinolonresistent bakterie i husdyrbesætninger og levnedsmidler – en kendsgerning, der vækker international opsigt.

I alt registreres 25 patienter med DT104- infektioner, som alle har denne nye og problematiske resistensprofil. 11 af patienterne indlægges, og seks kommer i behandling med antibiotika, herunder fluoroquinolon. Der er i flere tilfælde tale om svær tarmsygdom, og der rapporteres nedsat klinisk effekt af antibiotikabehandling. To patienter dør, heraf en som følge af behandlingssvigt: en 62-årig tidligere rask kvinde dør af de tilstødende komplikationer på grund af tarmperforation.

Udbruddet er beskrevet nærmere i: Mølbak, K., Baggesen, D.L., Aarestrup, F.M., Ebbesen, J.M., Engberg, J., Frydendahl, K., Gerner-Schmidt, P., Petersen, A.M., Wegener, H.: An outbreak of multi-resistant, Quinolone-resistant Salmonella Enterica Serotype Typhimurium DT104, The New England Journal of Medicine 341-19 (1999) 1420-1425.



varedirektoratet og Zoonosecentret i fællesskab iværksatte i oktober 1997 (se side 21). "Veterinær- og Fødevaredirektoratet anbefaler forbrugerne at kassere kød fra fryseren, som kan identificeres ud fra disse oplysninger."

9. juli skriver Jyllands-Posten:

Man har fundet 13 prøver, der indeholdt Salmonella Typhimurium DT104 og alle de inficerede prøver stammer fra udenlandsk fjerkrækød. Selv om man allerede i januar i år konstaterede DT104 i importeret fjerkræ, fandt direktoratet først i går anledning til at informere offentligheden om den multiresistente bakterie, der kun vanskeligt bekæmpes med antibiotika. [...] Kontorchef Lars Herborg fra Veterinær- og Fødevaredirektoratet forklarer om direktoratets nøl: "Først i juni udsendte vi en bekendtgørelse til levnedsmiddelkontrollerne, der påbyder dem at sikre, at der ikke er DT104 i fødevarer. Derfor er vi også nødt til at gøre noget ved den viden, vi har om vores egne undersøgelser."

10. juli skriver Jyllands-Posten under overskriften "Staten skjuler salmonella-angreb":

Det er Dansk Supermarked og ikke Veterinær- og Fødevaredirektoratet, der er årsag til, at oplysningerne om salmonella DT104 i importeret fjerkræ nu er kommet til offentlighedens kendskab.

Ministeren kaldes i samråd om følgende spørgsmål:

- M. Hvad agter ministeren konkret at foretage sig for at få ansvaret, om de tilbageholdte oplysninger om den farlige salmonella DT-104 bakterie, placeret?
- N. Vil ministeren straks, eventuelt gennem EU sikre, at der indføres importstop, og stop for dansk videre salg af DT-104 inficerede kyllinger?
- O. Ministeren bedes redegøre for, hvornår han selv blev bekendt med fundet af salmonella DT-104 fra de 900 prøver, som Veterinær- og Fødevaredirektoratet netop har offentliggjort.
- P. Ministeren bedes redegøre for, hvad han konkret har foretaget for at sikre, at danske forbrugere ikke blev ramt af den farlige og livstruende DT-104 salmonella bakterie efter at være blevet bekendt med, at der var importeret DT-104 inficeret fjerkræ.

Samtidig stilles følgende spørgsmål:

82. Ministeren bedes inden afholdelse af samråd om samrådsspørgsmål M-P sende udvalget post- og aktliste i sagen om fundet af salmonella DT-104 i 900 prøver foretaget af Veterinær- og Fødevaredirektoratet af importeret fjerkræ.

Endvidere bedes oversendt den samlede korrespondance mellem Veterinær- og Fødevaredirektoratet, Ministeriet, EU, importører og eventuelt andre ved-

### Importkontrol

Danmark kan ikke nedlægge et generelt forbud mod indførsel af fødevarer – hverken fra EU eller fra tredjeland – med den begrundelse, at man forventer at finde DT104 i varer derfra. Der kan for EU-varers vedkommende foretages ikke-diskriminerende kontrol i Danmark og i forbindelse hermed udtages prøver til f.eks. bakteriologisk undersøgelse. Ved ikke-diskriminerende kontrol forstås, at disse undersøgelser dels skal være jævnt fordelt på de indførte partier med hensyn til produkttyper og oprindelse og dels skal foretages med en tilsvarende intensitet på danskproducerede varer. Hvis en sådan undersøgelse viser, at den indførte vare er forurenset med DT104, kan partiet kræves tilbagekaldt og destrueret eller varmebehandlet. Et positivt fund vil samtidig betyde, at fremtidige indførsler fra pågældende virksomhed i en periode udtages til kontrol (skærpet kontrol på grund af mistanke). Der er dog ingen direkte sanktionsmuligheder over for virksomheden. Ved fund i EU-varer må oprindelsesmedlemsstaten kontaktes med henblik på at løse problemerne. For virksomheder i tredjelande må henvendelser ske gennem EU. Eftersom der i de allerfleste lande ikke findes normer for acceptabel forekomst af for eksempel Salmonella, er sådanne henvendelser formentlig dømt til at være uden virkning.

rørende sagen om fundet af DT-104. Korrespondancen vedrører tidsrummet fra iværksættelse af undersøgelsen til dags dato.

11. juli skriver Jyllands-Posten:

Fødevareminister Henrik Dam Kristensen (S) varsler interne ændringer i sin organisation, idet han erkender, at nogle af hans embedsmænd i syv måneder har skjult oplysninger for offentligheden. [...] "Jeg er personligt dybt optaget af at sikre forbrugerne den nødvendige information om vores fødevarer. Og jeg vil garantere, at det er der ikke nogen i mit system, der efter denne her sag vil være i tvivl om," siger Henrik Dam Kristensen. [...] Samtidig erkender fødevareministeren, at han gav samme garanti tidligere på året, da han var i samråd i Folketinget om en sag om salmonella DT104 i nogle svinebesætninger – oplysninger, der var blevet hemmeligholdt i Veterinær- og Fødevaredirektoratet igennem ni måneder.

13. juli stilles yderligere følgende samrådsspørgsmål:

Q. Under henvisning til ministerens besvarelser i samråd om DT104 den 14. januar 1998 bedes ministeren redegøre for, hvorfor Veterinærdirektoratet først meddeler offentligheden om fundet af DT104 i importeret fjerkræ på nuværende tidspunkt – for nogle produkters vedkommende mere end 1/2 år efter disses sidste salgsdato. Endvidere bedes ministeren redegøre for, hvornår ministeren blev orienteret om disse forekomster af DT104 og for, om Veterinærdirektoratet på tidspunktet for samrådet den 14. januar 1998 eller umiddelbart herefter havde kendskab til disse nye fund af DT104. Endelig bedes ministeren redegøre for, hvorvidt ministeren finder sagsbehandlingen i denne sag tilfredsstillende.

R. Ministeren bedes redegøre for, hvilke initiativer i form af bekendtgørelse, lovændring eller andet, ministeren vil iværksætte for at sikre forbrugeren rettidig information om forekomster af særligt farlige zoonoser, såsom DT104 i detailhandelen.

#### 21. juli tilføjes yderligere:

S. Vil ministeren sikre, at kød som sælges til det danske marked, bliver salmonellatestet efter samme metode – Eiafossmetoden – som der anvendes ved eksport til Sverige og Finland, og som sikrer, at forbrugerne får salmonella-frit kød, jf. vedlagte artikel af 18.-19. juli 1998 fra Information?

T. Vil ministeren sikre, at der ikke fremover markedsføres kød på det danske marked, som er salmonellainficeret?

#### 23. juli afholdes samrådet. Jyllandsposten skriver forud for mødet:

Selv om fødevareminister Henrik Dam Kristensen (S) mener, at han har imødekommet et krav om at lukke grænserne for salmonella DT104, kan der uhindret importeres levende dyr med den farlige bakterie. Henrik Dam Kristensen udsendte mandag en vejledning til landets fødevarekontrollerende myndigheder, der fremover skal stikprøvekontrollere importeret kød for at få konstateret, om det indeholder DT104. [...] Men en kilde i Veterinær- og Fødevaredirektoratet peger på, at der stadig kan importeres levende dyr fra de andre EU-lande, og at den farlige bakterie, salmonella DT104, end ikke er omfattet af de sygdomme, der skal noteres i eksportdokumenterne.

Videre hedder det i Jyllandsposten under overskriften "Kaos i direktoratet":

[der er] på chefkontorerne udspillet endnu et akt i stykket om det er den detroniserede veterinærdirektør eller den nuværende øverste direktør i direktoratet, der har mest ansvar og mindst skyld i fadæserne. Manglende vilje til samarbejde fra begge sider får skylden. Da den daværende Levnedsmiddelstyrelse med direktør Ole Kopp Christensen i spidsen sidste

år blev fusioneret med det daværende Veterinærdirektorat med direktør Erik Stougaard i front, lod fødevareministeren sin tilsyneladende sympati for forbrugerne vinde. Dermed blev Ole Kopp Christensen øverste chef i det nye Veterinær- og Fødevaredirektoratet, og både landbruget og Erik Stougaard, der dog beholdt sin titel, følte sig forbigået.

#### Pinlige sager

Siden har direktoratet haft adskillige mere eller mindre pinlige sager, og i januar måtte Erik Stougaard modtage en næse for sin embedsførelse i en anden sag, hvor direktoratet havde kendt til DT104 i en svinebesætning i ni måneder uden at oplyse om det. I dag sidder aben på skulderen af Ole Kopp Christensen, idet der i den nye sag om DT104 i importeret fjerkræ er tale om fødevarer – og ikke om som sidste gang om levende dyr. I dag skal Henrik Dam Kristensen i den sag svare på spørgsmål [...]

Under samrådet giver Henrik Dam Kristensen en omfattende redegørelse, hvori han påtager sig det fulde ansvar for, at forbrugerne er blevet informeret alt for sent om fundene i stikprøveundersøgelsen af importeret fjerkræ.

Få dage efter mener ledende medlemmer af Fødevareudvalget dog, at ministeren fortsat har fortiet oplysninger. 27. juli stilles et spørgsmål:

93. Ministen bedes give en kronologisk gennemgang af samtlige fund af DT 104 i Danmark, herunder en redegørelse for hvad Veterinær og fødevaredirektoratet samt departementet har foretaget sig i de konkrete tilfælde (tilbagetrækning, destruktion, varmebehandling m.v.) og for hvornår ministeren og efterfølgende offentligheden er blevet underrettet.

Og ministeren kaldes i samråd igen:

U. Ministeren bedes i forlængelse af svaret på spørgsmål 93 redegøre for hvorvidt ministeren finder at der i hvert tilfælde er handlet på en tilfredsstillende måde. V. Ministeren bedes oplyse, hvorfor tidligere fund af DT 104 bakterier i fødevarer (1. kvartal 1997 eller tidligere) ikke indgik i ministerens besvarelse på samrådet den 23. juli 1998?

X. Ministeren bedes oplyse, hvorfor ministeren først i maj/juni 1998 indførte et forbud mod omsætning af fødevarer inficeret med salmonella DT 104?

Y. Ministeren bedes oplyse, om han agter at anvende § 12 i levnedsmiddeloven til at indføre et forbud mod omsætning af fødevarer inficeret med andre salmonellatyper end DT 104?

Samrådet holdes 5. august. Efter et omfattende skriftligt svar på spørgsmålet, en ny omfattende redegørelse i samrådet, samt svar på en lang række opfølgende spørgsmål dør sagen efterhånden ud.

## Rekonstruktion og analyse på baggrund af det fulde materiale

Det er karakteristisk, at det efterfølgende for mange aktører er sommerens presse- og ministerstorm, der står klare i erindringen. I lyset af denne erindring kan det nemt se ud, som om Veterinær- og Fødevaredirektoratets beslutninger sker under indtryk af denne meget hektiske fase. Det er imidlertid ikke tilfældet. Faktisk foreligger nogle af de væsentligste beslutninger – ikke mindst nul-tolerance-kravet – som indstillinger fra Veterinær- og Fødevaredirektoratet allerede 18. februar; tilbage henstår især spørgsmålet om finansiering af handlingsplanen samt en række mere tekniske spørgsmål. Ministeren tøver dog med at træffe en beslutning, tilsyneladende fordi han ikke vil træffe økonomisk bindende beslutninger lige før det tilstundende folketingsvalg.

Straks efter Journalen er Veterinær- og Fødevaredirektoratet i fokus. I første omgang drejer det sig især om at fremlægge en redegørelse for forløbet. Som forklaring på den lange sagsbehandling vedrørende den nye bekendtgørelse henviser Veterinær- og Fødevaredirektoratet til ressourceproblemer i juridisk afdeling. Derudover henviser man til, at der i praksis ikke har været tale om noget stort problem, fordi der i ventetiden ikke konstateredes nye smittede besætninger. Dette synes at bekræfte den tidligere fortolkning i retning af, at Veterinærtjenesten i Veterinær- og Fødevaredirektoratet, det tidligere Veterinærdirektoratet, ikke på det foreliggende grundlag betragtede DT104 som en trussel, der på nogen måde nødvendiggjorde nød- eller hasteforanstaltninger. Samtidig kan det konstateres, at man nok undervurderede pressens og politikernes reaktion på, at myndighederne fremstår som nølende i sin indsats over for en trussel, som i kraft af andres handlinger måtte se meget alvorlig ud. Ministeren er da også, under indtryk af et muligt flertal imod sig, nødt til at acceptere at indskærpe over for Veterinær- og Fødevaredirektoratet, "at generelle forskrifter af den omhandlede karakter fremover gennemføres uden unødige forsinkelser", hvilket udlægges som en meget mild næse til Erik Stougaard.

Selv om Veterinærtjenesten i redegørelsen lægger op til forsøg med delvis sanering og drøftelse af en mere langsigtet strategi, er det klart, at der er en politisk forventning om en mere handlekraftig indsats. Ministeren tager selv i forlængelse af samrådene i januar initiativ til denne ved at bede om en

vurdering af, om DT104 skal betragtes som en specielt farlig *Salmonella*, der kræver en anden vurdering med hensyn til bekæmpelse og tilbage-trækning osv.

Med dannelsen af det nye Veterinær- og Fødevaredirektoratet samles administrationen vedrørende *Salmonella* og andre sygdomsfremkaldende bakterier i overensstemmelse med "jord-til-bord"-filosofien. I forbindelse hermed påbegyndes et arbejde med at revurdere strategien ud fra dette samlede koncept. I dette arbejde sker der også en bevidst stærkere vægtning af forbrugerbeskyttelsen. Det finder sit organisatoriske udtryk i, at hovedinitiativet i arbejdet gribes af folk fra den tidligere Levnedsmiddelstyrelse.

Hermed kommer der en på flere punkter ny kultur på banen. For det første er der tale om en anden vægtning af forbrugerhensyn over for erhvervshensyn – med klar politisk opbakning – idet de afgørende vurderinger foretages af myndighederne alene og udelukkende med forbrugerbeskyttelse for øje. For det andet kommer der en ny faglig tradition på banen, nemlig mikrobiologisk risikovurdering. Denne tradition, som er inspireret af kemisk risikovurdering og benytter sig af stokastisk modellering af hele produktionskæden fra jord til bord, er oprindeligt beskrevet af Codex Alimentarius og er siden udviklet i internationalt regi i blandt andet FAO og WHO. Ambitionen er at kunne fastsætte grænseværdier på kritiske steder i produktionskæden, men konceptet har på dette tidspunkt stadig kun i begrænset omfang været søgt anvendt i praksis.

Det er nu klart, at Veterinær- og Fødevaredirektoratet tager initiativet, og de andre aktører henvises til at kommentere udkastene til den handlingsplan, der herefter udarbejdes. Mens Veterinærtjenesten ganske vist udarbejder udkast til afsnittene om overvågning og kontrol, så er det tydeligvis levnedsmiddelsiden med Henrik G. Jensen i spidsen, der har hovedansvaret, ikke mindst med hensyn til afgørelsen af, om DT104 skal betragtes som en særlig farlig *Salmonella*, der kræver særbehandling.

Den sundhedsmæssige vurdering, der lægges til grund for afgørelsen, understreger på mange måder, at der hersker usikkerhed i sammenligningen af den sundhedsmæssige risiko ved DT104 i forhold til andre *Salmonella*-typer. Den konkluderer dog, at resistensproblematikken giver anledning til bekymring ved behandling af invasive infektioner. Ministeren udtaler senere, at denne

vurdering bygger på et "forsigtighedsprincip".

Det er ikke muligt at rekonstruere overvejelserne i Veterinær- og Fødevaredirektoratet præcist. Men holdningen synes at have været, at hvis man skulle forbyde forekomsten af en særlig *Salmonella*-type i fødevarer, så havde DT104 de rette karakteristika. Der er tilsyneladende en overdødelighed og et alvorligere sygdomsforløb forbundet med tilfælde hos mennesker. Der er endvidere resistensproblematikken, og et vellykket indgreb mod DT104 syntes at kunne håndtere størstedelen af resistensproblemerne i Danmark. Det er imidlertid også klart, at et egentligt forbud mod forekomst af DT104 i levnedsmidler ville være et indgreb med voldsomme konsekvenser. Det er ikke muligt for mig at sige, hvilke overvejelser der ligger bag vurderingen af, at man skulle tage et så drastisk skridt. Der synes dog ikke at være tvivl om, at man har opfattet opgaven som at overveje et egentligt forbud i forlængelse af sanering i primærproduktionen; andre typer foranstaltninger på levnedsmiddelsiden overvejes ikke.

Ser man på beslutningen lidt udefra, så tegner der sig følgende billede. Der var en klar politisk forventning om et indgreb til fordel for forbrugerne. For det første var det nødvendigt at forsætte bekæmpelsen i primærproduktionen. Det måtte indebære en generel screening med henblik på at få overblik over problemets omfang og derefter en udvidet og mere målrettet overvågning. Endvidere deles fortsat det tidligere Veterinærdirektorats vurdering af, at det offentlige ikke for alvor kunne involvere sig økonomisk i denne bekæmpelse, af både hele det nye direktorat og af ministeren. Den principielle holdning er altså, at det er branchens eget ansvar at sikre forbrugerne.

Samtidig forekommer der et betydeligt pres i retning af et indgreb direkte over for levnedsmidler. Mange rådgivere fra Statens Veterinære Serumlaboratorium, Zoonosecentret og Statens Serum Institut har, som det er dokumenteret ovenfor, udtalt sig på en måde, der kan tolkes i retning af, at forekomst af DT104 i levnedsmidler er uønsket. Selvom de ikke har haft nul-tolerance i tankerne, er det alligevel formuleringer, som Veterinær- og Fødevaredirektoratet dårligt ville kunne sidde overhørig. Visse afgørende formuleringer i handlingsplanen stammer således fra Statens Veterinære Serumlaboratorium eller Zoonosecentret. Spørgsmålet er, hvilke handlemuligheder, der overhovedet bød sig til? Hvis der er en forventning om et indgreb mod DT104 i levnedsmidler, og det

offentlige ikke selv kan gå ind i en omkostningsfuld bekæmpelsesstrategi, så kan det se ud, som om den eneste farbare vej bliver et forbud, altså et krav til slutproduktet, som det er producenternes ansvar at leve op til.

Endelig kan det nævnes, at dele af Veterinær- og Fødevaredirektoratet på dette tidspunkt var optaget af at udarbejde en såkaldt patogenstrategi, der på længere sigt på baggrund af mikrobiologiske risikovurderinger skulle munde ud i specifikke krav til acceptabel forekomst i besætninger og i fødevarer. I rapporten 'Danmark som foregangsland. Fødevarer. Hovedrapport (november 1998)' hedder det f.eks. (side 22) om implementering af denne strategi for *Salmonella*:

Som et væsentligt mål skal der fastsættes en grænse for besætningsforekomst, som kan medføre, at salmonellastatus i det enkelte produktionssystem (svin, kvæg, fjerkræ, æg) overgår fra accept med aktiv bekæmpelse til forbud. Et Salmonellaniveau på mindre end 0,2 pct. af svinebesætninger kunne resultere i, at specifikke regler for offentligt tilsyn og udslagtning iværksættes samtidigt med at *Salmonella* i svineprodukter (rå som forarbejdede) forbydes. Dette ville for praktiske forhold medføre svenske tilstande for *Salmonella* i Danmark. Aktuelle initiativer som er i gang for DT104 samt *Salmonella* i æg bør opfattes som starten på en samlet og mere ensartet dansk strategi for bekæmpelse af *Salmonella*. Denne strategi bør udformes videre under anvendelse af nye, internationale retningslinier for mikrobiologisk risikoevaluering og med udgangspunkt i Fødevareministeriets Patogenstrategi.

Her gives der direkte udtryk for, at principperne bag patogenstrategien, herunder tanken om indførelse af faste grænseværdier, blandt andet har fået sit første udtryk med beslutningen om nul-tolerance over for DT104.

Det er ikke helt klart, hvornår beslutningen har stået klart for andre aktører som Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danske Slagterier. Der er imidlertid ikke noget, der tyder på, at denne beslutning har været til forhandling. Danske Slagterier oplever derfor, at myndighederne nu vil ophøje den frivillige ordning til et krav, og at man ikke har indflydelse herpå. Det eneste kort, man har at spille i denne situation, er det økonomiske – Danske Slagterier fremfører det argument, at hvis myndighederne stiller krav til besætningerne, så må myndighederne også afholde omkostningerne til erstatning. Denne reaktion bekræfter imidlertid den forventning, der fandtes i Veterinær-



direktoratet om, at Danske Slagterier ville presse myndighederne til at overtage omkostningerne ved saneringsprogrammet.

Myndighederne er generelt ikke interesseret i at binde sig økonomisk, og påbyder ikke sanering. Dog skærpes bekendtgørelsens krav om fritestning for at ophæve det offentlige tilsyn yderligere, ligesom kravet om varmebehandling af kød cementeres i kraft af nul-tolerancekravet. Som nævnt tøver ministeren med at træffe afgørelse vedrørende økonomien bag planen før valget, selv om det er klart, at han ikke i udgangspunktet mener, at der er tale om en offentlig opgave.

Efter valget beslutter han så at pålægge erhvervet omkostningerne ved både screening og fortsatte saneringer. Der rejser sig dog politisk modstand på dette punkt, og et flertal aftvinger ministeren accept af, at såfremt screeningen skulle vise, at omfanget er uoverkommeligt for erhvervet, så må det offentlige yde støtte. Dette viste sig imidlertid ikke at blive tilfældet.

Danske Slagterier har givet udtryk for, at beslutningen om nul-tolerance kom aldeles bag på dem. Det hænger nok sammen med det kulturchok, det har været pludseligt at møde levnedsmiddelsiden i det sammenlagte direktorat, der repræsenterer en anden stil over for erhvervene end det gamle Veterinærdirektorat, i en så afgørende sag. Overraskelsen bundet således også i, at Danske Slagterier ikke overhovedet havde forudset den mulighed, at der kunne indføres et krav om nul-tolerance.

Overraskelsen har også at gøre med en oplevelse af, at folk fra den tidligere Levnedsmiddelstyrelse pludselig kommer på banen og på baggrund af det endnu relativt uprøvede koncept for mikrobiologisk risikovurdering begynder at belære den eksisterende ekspertise i Danske Slagterier og Statens Veterinære Serumlaboratorium om de overordnede principper i *Salmonella*-bekæmpelsen uden at have deltaget i det praktiske arbejde med denne.

Danske Slagterier har endvidere haft den oplevelse, at beslutningen var et hævnstøt fra myndighedernes side, fordi man angiveligt ikke kunne leve med, at erhvervet gik foran.

Fra myndighedernes side undrede man sig over, at Danske Slagterier ikke mindst efter tv-udsendelsen Journalen anlagde en aggressiv tone over

for myndighederne. Det er i nogen grad blevet oplevet, som om Danske Slagterier havde opgivet en samarbejdslinie. Men det, myndighederne ikke kan leve med, er en offentlig kritik, der truer med at skabe et politisk flertal mod ministeren – det er man nødt til at reagere på. Som analyseret ovenfor, er det i høj grad Veterinærdirektoratet selv, der er årsagen til denne kritik, men Danske Slagteriers stil får nok den konsekvens, at organisationen ikke bliver inddraget i et regulært samarbejde om handlingsplanen.

Ministeren er citeret for at have sagt, at "hvis de vil have fødevarer sikkerhed, så skal de sat'me få fødevarer sikkerhed", og det kunne jo tyde på en vis hævngrønhed. Men holdningen er ikke rettet mod dette, at Danske Slagterier frivilligt har gjort en indsats, der rækker ud over myndighedernes; den er rettet mod, at Danske Slagterier pludseligt vil sætte sig op på den høje hest, og det opfatter ministeren som rent hykleri i lyset af de mange slagsmål, han husker at have haft med Danske Slagterier om fødevarer sikkerhed og ikke mindst økonomi.

I denne periode ser det ud som om det værste tænkelige scenarium med hensyn til farlighed som beskrevet af Wall et al. 1994<sup>10</sup> ikke holder stik. Også i Danske Slagterier begynder der at rejse sig en tvivl om farligheden af DT104. Imidlertid er den officielle holdning uændret, og varmebehandling fastholdes, selv om der også søges efter alternativer. Det er imidlertid interessant, at myndighedernes sundhedsmæssige vurdering er åben for usikkerhed om, præcis hvor stor en sundhedsrisiko DT104 udgør.

Udbruddet i Jyderup (som ironisk nok sker på et slagteri, der ikke er medlem af Danske Slagterier) synes at bekræfte myndighederne i, at forsigtighed over for DT104 er nødvendig. Samtidig demonstrerer det, at man har udtalt sig for ukritisk om effekten af de indgreb, man har lavet. Og det skaber mistillid at erklære, at nu er forbrugerne sikret, når det så straks tilbagevises i praksis. Selv nul-tolerance er ikke en garanti for forbrugerne. Det er nødvendigt at kommunikere, at reguleringen ikke kan forhindre 100 %, at inficeret kød kommer ud til forbrugerne.

Hvilke effekter har den politiske storm på ministeren haft? Vinklingen var især, at myndighederne ikke havde styr på udviklingen på grund af indre

10 Se note 3.

splittelse, og at man skjulte oplysninger for befolkningen. Især i Jyllandsposten kobles hele forløbet vedrørende DT104 – fra sagen vedrørende den forsinkede bekendtgørelse til den sene offentliggørelse af stikprøveundersøgelsen af udenlandsk fjerkræ – sammen som dokumentation for et og samme problem, der vedvarende har præget det nye Veterinær- og Fødevaredirektorat. Det er svært at give en samlet vurdering af effekten heraf. Men ud over diverse forflyttelser og omstruktureringer har den væsentligste effekt nok været, at der efterfølgende iværksættes en analyse af pressesager i ministeriet, der leder frem til større bevidsthed om, hvordan man hensigtsmæssigt og professionelt kan kommunikere med pressen.



## FASE 4: DET SENERE FORLØB

### Meget grove træk af forløbet

På baggrund af screeningsresultatet beslutter Danske Slagterier at fortsætte et saneringsprogram finansieret af svineafgiftsfonden, i det der fastlægges en ramme på 50 mio. kr.

Da denne ramme nås, begynder man at diskutere alternative strategier. Der nedsættes en arbejdsgruppe i samarbejde med myndighederne, som fremlægger forslag til ny strategi i 2000, hvori saneringsprogrammet opgives.

Allerede Ritt Bjerregaard, fødevareminister 2000-2001, giver i sin ministertid tilsagn om en risikovurdering, men den iværksættes først, da Danske Slagterier i 2002 på baggrund af nye undersøgelser af især Statens Serum Institut anmoder om, at særbehandlingen af DT104 ophæves. Myndighederne ønsker dog ikke at fravige nul-tolerancen, men går ind på visse lettelser til fordel for generelle stramninger i *Salmonella*-bekæmpelsen.

### Kortfattet rekonstruktion af uenighederne mellem Danske Slagterier og myndighederne

Afslutningsvis skal jeg forsøge at rekonstruere den diskussion, der stadig pågår. Det skal understreges, at jeg ikke har kendskab til de konkrete diskussioner, der har været ført på møder. Jeg henholder mig udelukkende til at rekonstruere holdningerne i det materiale, der er tilgængeligt for mig. Jeg kender ikke de faktisk fremførte argumenter.

Danske Slagterier betragter myndighedernes fastholden af nul-tolerancen som rent "politisk" motiveret – dvs. en holdning, der ikke kan ændres med henvisning til nye kendsgerninger. Danske Slagterier mener ellers, at sådanne nye kendsgerninger foreligger, dels i form af, at der ikke kan påvises nogen signifikant forskel i dødelighed mellem klassisk, penta-resistent DT104 og andre *Salmonella* Typhimurium-typer, dels i form af, at dansk svinekød bidrager meget lidt til de humane problemer med DT104 sammenlignet med importerede produkter. Endelig har DT104 ikke spredt sig noget videre i Danmark.

Myndighedernes opfattelse er imidlertid, at beslutningsgrundlaget i det væsentlige ikke har

ændret sig. Beslutningsgrundlaget for myndighederne var dels risikoen for behandlingssvigt, der især relaterer sig til muligheden for, at DT104 udvikler quinolonresistens, dels muligheden for alvorligere sygdomsforløb, og endelig den lave udbredelse og risikoen for spredning. Selv om myndighederne anerkender, at muligheden for alvorligere sygdomsforløb ikke er så stor, som man på et tidspunkt troede, så mener man stadig, den er til stede. Dertil kommer, at man betragter den hidtidige indsats som en succes, der har givet en markant anden udvikling i Danmark end i andre lande.

Danske Slagteriers holdning hertil er, som jeg forstår det, at problemer med quinolonresistens skal håndteres ved at forbyde brug af quinoloner i husdyrbruget (hvilket i øvrigt sker i hele EU fra 2006); og at risikoen for spredning af DT104 kan håndteres via den almindelige *Salmonella*-bekæmpelse. Endelig mener man, at der sker en urimelig forskelsbehandling af dansk svinekød i sammenligning med andre – ikke mindst udenlandske – kilder til DT104.

Myndighedernes beslutningsgrundlag blev oprindeligt netop formuleret med anerkendelsen af en vis usikkerhed, hvad angår farligheden af DT104. Eftersom de resultater, den seneste risikovurdering bygger på, stadig kan siges at ligge inden for det oprindeligt skitserede usikkerhedsinterval, kan det med nogen ret hævdes, at beslutningsgrundlaget i det væsentlige er det samme. Det må dog tilføjes, at noget af usikkerheden nu synes at være opløst. Den nye viden indebærer ifølge både Danske Slagterier og myndighederne, at spændvidden i, hvad der muligvis kan ske, er blevet mindre. Det værst tænkelige udfald ser nu ikke længere så slemt ud, som man mente i 1997.

Selv om det anerkendes, at DT104 stadig kan tillægges egenskaber, der gør den til en relativt set større sundhedsrisiko end andre *Salmonella*-typer, så følger det ikke i sig selv heraf, at den må bekæmpes i kraft af særskilt regulering frem for i kraft af det almindelige *Salmonella*-handlingsprogram. Der kan først slutes til et relevant handlingsprogram i og med man tilslutter sig en værdidom i form af en

målsætning. Uden at kunne formulere denne målsætning meget præcist, så synes det klart, at myndighedernes politik er formet ud fra et forsigtighedsprincip, således at man ønsker maksimal forebyggelse af mulige problemer for forbrugerne.

Oprindeligt gik Danske Slagterier ud fra et tilsvarende ønske om maksimal forbrugerbeskyttelse. Baggrunden herfor er imidlertid en anden, nemlig at det for Danske Slagterier i lyset af de alarmerende sundhedstrusler forekom mest effektivt at forsøge nedslagtning af besætningerne. Samtidig var man dog optaget af at forhindre, at alvorlige sundhedsproblemer blev relateret til dansk svinekød. Mens myndighederne fortsat ønsker at fastholde forsigtigheden, så synes Danske Slagterier at mene, at i og med at risikoen nu er dokumenteret at være mindre, så er der grund til at vælge mindre omkostningskrævende indgreb. Danske Slagterier har således beregnet, at overdødeligheden for pen-taresistent DT104 med den aktuelle begrænsede udbredelse svarer til ét dødsfald for hvert 50 år.<sup>11</sup> Med andre ord: risikoen ved at ophæve særbehandlingen af DT104 er så lille, at den – i lyset af den økonomiske gevinst – klart er værd at løbe.

Myndighederne synes at mene, at den maksimale forbrugerbeskyttelse, som Danske Slagterier oprindeligt ønskede at udvise, ikke virker troværdig, hvis den opgives, når de økonomiske konsekvenser viser sig. Mens Danske Slagterier kommunikerede klart, at der var usikkerhed med hensyn til, om en sanering ville være et effektivt middel, så blev der ikke udtrykt nogen usikkerhed i vidensgrundlaget om DT104s sundhedsrisiko. Den kategoriske måde, valget af handling blev præsenteret på, har gjort det vanskeligt for Danske Slagterier at formidle, at man senere kunne finde grund til at vurdere situationen anderledes. I hvert fald blev der skabt en forventning om, at myndighederne også helt nødvendigt måtte reagere kategorisk, selv om Veterinærdirektoratet oprindeligt ikke fandt det velbegrundet at bruge mange ressourcer på et problem, som på daværende tidspunkt ikke var bedre belyst.

Dertil kommer det aspekt, at myndighederne ikke uden betydelige problemer kan slække på det

niveau af forbrugerbeskyttelse, man én gang har valgt. Selv på baggrund af ny viden vil opgivelsen af særbehandlingen af DT104 indebære en øget risiko for forbrugerne. Problemet for myndighederne er her, at det er meget svært at skabe forståelse for den politik, at man bevidst vælger at udsætte forbrugerne for en risiko, som kunne være undgået. Danske Slagterier har selv oplevet problemet heri med reaktionen på ønsket om at kunne disponere DT104-inficeret kød til saltning (jf overskrift i Ekstra-Bladet 1. februar 2004: "Lægen: du risikerer at dø"). Her er problemet igen, at man bevidst vælger at sende kød på markedet, som man ved, rummer en risiko, den være sig nok så lille. Og problemet bliver ikke mindre, hvis det eneste motiv, forbrugerne kan få øje på, er et ønske om at spare penge.

Myndighederne har således indtil videre fastholdt selve kravet om nul-tolerance. Til gengæld har man accepteret visse slækkelser i kravene til håndtering af DT104, der er forbundet med generelle stramninger, således at der samlet set ikke er tale om en større risiko for forbrugerne, samtidig med at der kan være en samfundsøkonomisk gevinst. Vurderingen er tilsyneladende, at hvis en sådan effektiviseringspolitik, der indebærer en mindre slækkelse, skal kunne være politisk holdbar over for forbrugerne, så må den som minimum bindes op på en gevinst for forbrugerne et andet sted.

Den afgørende uenighed er således en værdimæssig uenighed, der handler om, hvorvidt et instrument som nul-tolerance er rimeligt eller ikke. Mere præcist bliver dette en diskussion af, hvor store omkostninger, et sådant instrument til forbrugerbeskyttelse bør have. Og Danske Slagterier mener nok ikke mindst, at myndighederne her lader en indsats, man opfatter som rettet mod et samfundsmæssigt problem, finde sted på Danske Slagteriers bekostning. Myndighederne mener på den anden side, dels at nul-tolerancekravet har været en succes, dels at det også må være i Danske Slagteriers egen interesse at leve op til en høj forbrugerbeskyttelsesstandard, og at Danske Slagteriers økonomi i øvrigt ikke for alvor er truet af krav til fødevarer sikkerhed.

11 Beregningerne tager udgangspunkt i en undersøgelse fra Statens Serum Institut (Helms M, Vastrup P, Gerner-Smidt P, Mølbak K. Excess mortality associated with antimicrobial drug-resistant *Salmonella typhimurium*. *Emerg Infect Dis* 8 (2002) 490-5). I Dahl, J. Antimicrobial Drug-resistant *Salmonella Typhimurium* (Reply to Helms). *Emerg Infect Dis* 9 (2003) 1350 påpeges det, at overdødeligheden ved DT104 udelukkende relaterer sig til quinolonresistente stammer, mens der ikke kan påvises en signifikant overdødelighed for den klassiske pentaresistente form. Beregningerne, der findes i Alban, L., Dahl, J. Estimate of the impact of Danish and imported pork on the number of human multiresistant *Salmonella Typhimurium* DT104 cases (manuskript) søger så, givet den aktuelle eksponering, at estimere det danske bidrag til overdødeligheden af penatresistente stammer i absolute tal (selv om den som sagt ikke er signifikant). Det skal understreges, at beregningerne ved at se bort fra quinolonresistente stammer kun betragter en del af risikokarakteristikken, ligesom man også ser bort fra alvorligheden af sygdom, jf. Mølbak, K. En vurdering af den sundhedsmæssige betydning af infektioner med *Salmonella Typhimurium* R-type ACSSuT, Statens Serum Institut 2003.

# METODISKE OVERVEJELSER

## Teoretiske overvejelser

Den metodiske pointe i at tage udgangspunkt i en case, i dette tilfælde specielt en case med et kompliceret forløb og et vist element af konflikt mellem aktørerne, er at sikre, at analysen af risikohåndteringen kan indfange den fulde kompleksitet af beslutningerne. Hensigten er, for det første, at opstille en såkaldt rationel rekonstruktion af grundlaget for Danske Slagteriers risikobeslutninger vedrørende DT104, det vil sige kortlægning af videns- og værdigrundlag, herunder samspil og kommunikation med andre aktører samt holdning til usikkerhed; og for det andet at gennemføre en systematisk analyse af disse elementer med henblik på, hvorledes de indvirker på formningen af det endelige udfald af en beslutning.

Rekonstruktion og analyse har ikke til formål at afdække og analysere den "egentlige" baggrund for, hvad der "virkelig" skete – for eksempel i form af, hvilke tanker og motiver aktørerne faktisk havde på daværende tidspunkt. Formålet er at belyse nogle principielle sammenhænge, der kan lede til en mere generel forståelse af beslutningssituationer af denne art. Analysen lægger således til grund, at alle aktører handler på baggrund af legitime interesser, og opgaven er i høj grad at afdække rationalet bag disse interesser.

Forløbet er inddelt i 4 faser eller beslutningsmæssige knudepunkter: den oprindelige saneringsplan, tv-udsendelsen Journalen, forløbet frem til myndighedernes handlingsplan i 1998 og begivenhederne i sommeren 1998 samt endelig forløbet frem til opgivelsen af saneringsprogrammet i 2000 og senere frem til den seneste revision i 2003. Da materialet er meget omfattende, er tyngdepunktet lagt på de tidlige år (1996-1998), idet det er her, de hændelser finder sted, der former den senere konflikt.

For hver fase er de offentligt dokumenterede handlinger beskrevet, hvorefter beslutningsgrundlaget er rekonstrueret på baggrund af det fulde materiale, herunder ikke mindst interviews.

Det overordnede begrebsapparat, som beslutningerne analyseres i, er hentet fra beslutnings- og spil-

teorien. Det grundlæggende metodiske princip er, at grundlaget for enhver beslutning kan analyseres ud i to komponenter, der tilsammen rationaliserer den (dvs. gør det forståeligt, at den blev taget): (1) vidensgrundlag, det vil især sige formodninger om, hvad konsekvenserne vil være af de forskellige handlingsalternativer, og (2) værdier, det vil især sige de målsætninger, der stræbes mod, og de normer, som handlinger i øvrigt må leve op til. Ud fra en fortolkning eller rationalisering af denne art kan der ikke sluttet til, at de handlende kunne have vidst bedre/handlet anderledes.

Beslutningsteorien modellerer generelt beslutningstagen under usikkerhed. Det sker ved igen at betragte en beslutningstager, der med en konsistent målsætning skal vælge mellem en række handlingsalternativer. Usikkerheden vedrører, hvilken af en række mulige tilstande i omverdenen ("naturen"), der uafhængigt af beslutningstagerens valg vil indtræffe, og sammen med valget af handling vil bestemme udfaldet af beslutningen. I det generelle tilfælde kan beslutningstageren med større eller mindre grad af begrundelse tilskrive hver af de mulige tilstande en subjektiv sandsynlighed. I mere specielle tilfælde kan man forestille sig, at beslutningstageren kender en objektiv sandsynlighedsfordeling.

Spilteorien modellerer generelt situationer, hvor en beslutningstager med en konsistent målsætning skal vælge mellem en række handlingsalternativer, hvor udfaldet af beslutningen er bestemt ikke bare af beslutningstagerens valg, men også af, hvad en række andre beslutningstagere, hver med deres konsistente målsætning, vælger blandt en række handlingsalternativer i samme situation.

Sådanne beslutningssituationer med gensidig afhængighed kan spænde fra ren konflikt i den ene ende af spektret til rene koordinationsproblemer med totalt interessesammenfald i den anden ende. Usikkerheden kan integreres i den spilteoretiske ramme ved at betragte "naturen" som en af spillerne, der ikke handler ud fra en konsistent målsætning, men ud fra en "usikker" strategi – dvs. at naturen træffer sine "valg" ud fra et grundlag, man

kun har usikker formodning om.

Rekonstruktionen af beslutningsgrundlaget for de forskellige aktører er sket ud fra gængse principper i fortolkningsteorien. Det betyder groft sagt, at man går ud fra, at der er konsistens i en aktørs værdi- og vidensgrundlag og hans handlinger, og fortolkningen søger nu at rekonstruere disse ud fra de tilgængelige data, dvs. aktørens egne beskrivelser, skriftlige kilder, andres oplevelser osv.

Rekonstruktionen vil ofte afdække sammenhænge og elementer, som aktøren ikke selv er bevidst om, idet man normalt handler under omstændigheder, hvor ens beslutningsgrundlag ikke kan være transparent for en selv. Det skal understreges, at fortolkningen ofte vil være åben, idet de tilgængelige data tillader flere sammenhængende fortolkninger.

I forlængelse af rekonstruktionen af beslutningsgrundlaget analyseres samspillet og kommunikationen mellem aktørerne i den givne beslutningssituation.

# OVERSIGT OVER MATERIALE

---

## Officielle dokumenter

---

Strategien Fødevarer- og Veterinærdirektoratet 2001

Notat vedr. VFD-Strategi for bekæmpelse af sygdomsfremkaldende (patogene) mikroorganismer i fødevarer, Veterinær- og Fødevaredirektoratet 9. marts 1998

VFD-Strategi for bekæmpelse af sygdomsfremkaldende (patogene) mikroorganismer i fødevarer, Veterinær- og Fødevaredirektoratet 23. marts 1998.

Salmonella Typhimurium DT104, multiresistent – fra jord til bord. Fødevarer- og Veterinærdirektoratet maj 1998.

Vejledning ved vurdering af fund af Salmonella Typhimurium DT104, multiresistent i fødevarer. Fødevarer- og Veterinærdirektoratet maj 1998.

Danmark som foregangsland. Fødevaresikkerhed. Hovedrapport. Regeringen, november 1998.

Bekæmpelse af Salmonella Typhimurium DT104, MR: Ny strategi. Fødevarer- og Veterinærdirektoratet 2000.

Assessment of the effect of proposed changes to the management of multi-resistant Salmonella Typhimurium DT104 in primary food animal production in Denmark. DZC, 2002.

Risk assessment of the impact of human health related to multiresistant Salmonella Typhimurium DT104 from slaughter pigs. IFSN, 2003.

Kåre Mølbak: En vurdering af den sundhedsmæssige betydning af infektioner med Salmonella Typhimurium R-type ACSSuT. Statens Serum Institut, 2003.

Notat om ændret håndtering af Salmonella Typhimurium DT104, multiresistent. Fødevarer-

og Veterinærdirektoratet 2003.

Relevante love og bekendtgørelser.

Mødereferater, Danske Slagterier (1996-2003): Veterinærudvalget, Landsudvalget, Bestyrelsen.

Journalindsigt, Statens Veterinære Serumlaboratorium (1996-1998)

Journalen: Et farligt nummer, Danmarks Radio december 1997 (video-kopi)

Mediedækning af DT104 (1997-1998): Ritzau, BT, Jyllands-Posten, Politiken og Berlingske Tidende.

Diverse bilag til Folketingets Fødevareudvalg 1998.

Analyse af pressesager for Fødevareministeriet, Geelmuyden.Kiese 1999.

Artikler i Zoonosenyt.

Diverse videnskabelige artikler.

Diverse statistisk materiale.

Diverse udredninger.

## Interviews (og/eller anden form for kontakt)

---

Bent Nielsen, Danske Slagterier  
Erik Bisgaard Madsen, Danske Slagterier  
Lis Alban, Danske Slagterier

H. P. Steffensen, Landsudvalget for Svin  
Lindhart Nielsen, Landsudvalget for Svin

En saneret landmand

Flemming Tune-Stephensen, Køddbranchens Fællesråd

Erik Stougaard, tidl. Veterinærdirektoratet  
Jørgen Flensburg, tidl. Veterinærdirektoratet  
Christian Halgaard, tidl. Veterinærdirektoratet

Henrik G. Jensen, Fødevare- og  
Veterinærdirektoratet

Søren Aabo, Institut for Fødevaresikkerhed og  
Toksikologi, Afdelingen for Mikrobiologisk  
Sikkerhed  
Jørgen Schlundt, tidl. Institut for  
Fødevaresikkerhed og Toksikologi, Afdelingen for  
Mikrobiologisk Sikkerhed

Henrik Dam Christensen, fhv. fødevareminister

Knud Børge Pedersen, Danmarks  
Fødevareforskning

Flemming Bager, tidl. Zoonosecentret

Henrik Wegener, Zoonosecentret, Danmarks  
Fødevareforskning

Dorte Lau Baggesen, Danmarks  
Fødevareforskning

Kåre Mølbak, Statens Serum Institut

Steen Jensen, Danmarks Radio

Lars Goldschmidt, Center for Virksomheds-  
udvikling og Ledelsesteknologi

Anders Engvall, Statens Veterinärmedicinska  
Anstalt, Sverige

Martin Wierup, Sveriges lantbruksuniversitet

Peter van der Wolf, GDV Dieren, Holland

Wilfrid van Pelt, The National Institute for Public  
Health and the Environment, Holland

Marlies Hanssen, Product Boards for Livestock,  
Meat and Eggs (PVE Agro), Holland

John Threlfall, Health Protection Agency, UK

Sarah Evans, Veterinary Laboratories Agency, UK

Paul Gayford, Department for Environment, Food  
and Rural Affairs, UK

Stefano Morabito, Istituto Superiore di Sanità,  
Italia

Antonia Ricci, Istituto Zooprofilattico  
Sperimentale delle Venezie, Italien







## CENTER FOR BIOETIK OG RISIKOVURDERING

Rolighedsvej 25  
1958 Frederiksberg C  
[www.bioethics.kvl.dk](http://www.bioethics.kvl.dk)